

# **Estland mot en multi-kulturell modell?**

*En studie i estnisk integrations- och utbildningspolitik 1991-2001*

**Johan Söderström**  
**Institutt for statsvitenskap**  
**Universitetet i Oslo**

**Våren 2003**

# Innhold

<b>1</b>	<b>INLEDNING OCH PROBLEMSTÄLLNING .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>TEORI OCH METOD .....</b>	<b>5</b>
2.1	METODER FÖR ATT ELIMINERA SKILLNADER MELLAN ETNISKA GRUPPER .....	6
2.1.1	<i>Folkmord och folkförflyttning under tvång</i> .....	6
2.1.2	<i>Uppdelning och/eller utträde (självbestämmande)</i> .....	6
2.1.3	<i>Integration och/eller assimilation</i> .....	7
2.2	METODER FÖR ATT HANTERA ETNISKA KONFLIKTER .....	10
2.2.1	<i>Hegemonisk kontroll</i> .....	10
2.2.2	<i>Medling (skiljedomsförfarande eller inblandning från tredje part)</i> .....	11
2.2.3	<i>Kantonisering/federalisering</i> .....	11
2.2.4	<i>Konsocialism eller maktfördelning</i> .....	12
2.3	NATIONELLA MINORITETER, IMMIGRANTER OCH NATIONSBYGGNAD .....	14
2.3.1	<i>Den multi-kulturella modellen</i> .....	15
2.3.2	<i>Begreppet kultur</i> .....	17
2.4	METOD .....	18
2.4.1	<i>Källmaterial</i> .....	20
2.4.2	<i>Begränsningar</i> .....	21
<b>3</b>	<b>BAKGRUND .....</b>	<b>22</b>
3.1	3.1 DEN ETNODEMOGRAFISKA UTVECKLINGEN UNDER SOVJETTIDEN .....	22
3.1.1	<i>Demografi och integration</i> .....	26
3.1.2	<i>Den språkliga barriären</i> .....	28
3.2	DET ESTNISKA UTBILDNINGSSYSTEMET UNDER SOVJETTIDEN .....	29
3.2.1	<i>Den ryskspråkiga skolan</i> .....	30
3.2.2	<i>Den estniskspråkiga skolan</i> .....	30
3.3	OJÄMN KONCENTRATION AV RYSKSPRÅKIGA ELEVER .....	31
<b>4</b>	<b>ESTNISK INTEGRATIONS- OCH UTBILDNINGSPOLICY UNDER 1990-TALET</b>	<b>33</b>
4.1	EN OFFICIELL POLICY VÄXER FRAM .....	33
4.1.1	<i>Den andra generationens lagverk och den nationella läroplanen</i> .....	35
4.1.2	<i>Förenta Nationernas Utvecklingsprogram</i> .....	37
4.2	DEN FÖRSTA INTEGRATIONSSTRATEGIN .....	38
4.2.1	<i>Riv barriärerna</i> .....	38

4.2.2	<i>Grunderna till den estniska statens integrationspolicy. Teori.....</i>	40
4.3	DET STATLIGA INTEGRATIONSPROGRAMMET .....	41
4.3.1	<i>Teoretiskt ramverk runt det statliga integrationsprogrammet.....</i>	42
4.3.2	<i>Privat och offentlig sfär i den multi-kulturella modellen.....</i>	44
4.3.3	<i>Det Statliga Integrationsprogrammets uppdelning i olika sfärer. Den lingvistisk-kommunikativa integrationen.....</i>	45
4.3.4	<i>Den regionala dimensionen.....</i>	48
4.4	SAMMANFATTNING OCH ANALYS .....	48
<b>5</b>	<b>UTVECKLING OCH INTEGRATION INOM DEN ESTNISKA</b>	
	<b>UTBILDNINGSSEKTORN PÅ 1990-TALET.....</b>	<b>52</b>
5.1	ESTLAND BLIR ÅTER SJÄLVSTÄNDIGT.....	52
5.2	LAGSTIFTNING OCH INTEGRATION INOM UTBILDNINGSSEKTORN.....	53
5.2.1	<i>Språklagen, Konstitutionen och Utbildningslagen.....</i>	54
5.2.2	<i>Den kontroversiella Basic Schools and Upper Secondary Schools Act .....</i>	57
5.2.3	<i>Den outnyttjade Lagen om Kulturell autonomi .....</i>	59
5.3	POLITISKA OCH ADMINISTRATIVA ORGANS INFLYTANDE ÖVER UTBILDNINGSSEKTORN.....	60
5.3.1	<i>Centralt inflytande.....</i>	60
5.4	DEN RYSKSPRÅKIGA SKOLAN.....	62
5.4.1	<i>Den ryskspråkiga skolan lockar färre elever.....</i>	62
5.4.2	<i>"Estoniseringen" av den ryskspråkiga skolan .....</i>	64
5.5	PROBLEM MED INTEGRERINGEN AV DEN RYSKSPRÅKIGA SKOLAN.....	66
5.5.1	<i>Brist på kvalificerade lärare.....</i>	67
5.5.2	<i>Brist på kvalificerat läromaterial.....</i>	70
5.5.3	<i>Brist på kunskap och kännedom mellan grupperna .....</i>	70
5.6	ALTERNATIV SPRÅKUNDERVISNING .....	71
5.6.1	<i>Språkträning i estniska familjer.....</i>	72
5.6.2	<i>Språkliga fördjupningsmodeller.....</i>	73
5.7	SAMMANFATTNING OCH ANALYS .....	74
<b>6</b>	<b>INTEGRATIONS- OCH UTBILDNINGSFRÅGAN I PARTIPOLITIKEN.....</b>	<b>78</b>
6.1	SYNEN PÅ DEN RYSKSPRÅKIGA MINORITETEN FÖRÄNDRAS .....	78
6.1.1	<i>Opinionen skiftar .....</i>	78
6.1.2	<i>Ett politiskt skifte i synen på integration .....</i>	81
6.2	DET ESTNISKA PARTILANDSKAPET .....	83
6.2.1	<i>Utmärkande drag.....</i>	83
6.2.2	<i>Den estniska partistrukturen .....</i>	84

6.2.3	<i>De politiska partierna och deras åsikter i integrationsfrågan</i> .....	85
6.2.4	<i>Regeringsdeklaration från Pro Patria, Reformpartiet och Moderates 1999-2002.</i>	93
6.3	DET POLITISKA SPELET BAKOM INTEGRATIONSPROGRAMMET .....	95
6.4	SAMMANFATTNING OCH ANALYS .....	96
<b>7</b>	<b>EXTERNA AKTÖRERS PÅVERKAN PÅ INTEGRATIONS- OCH UTBILDNINGSPOLICYN</b> .....	<b>101</b>
7.1	ESTLAND OCH ANSLUTNINGSPROCESSEN TILL EU .....	101
7.1.1	<i>Anslutningsprocessen till EU. AP och Phareprogrammet.</i> .....	102
7.1.2	<i>Anslutningsprocessen och Estland.</i> .....	104
7.2	OSSE OCH HCNMS ROLL I INTEGRATIONSPOLITIKEN .....	107
7.2.1	<i>OSSEs mission i Estland</i> .....	108
7.2.2	<i>The High Commissioner on National Minorities (HCNM) och integrationspolitiken</i> 109	
7.2.3	<i>OSSEs och HCNMs roll i den estniska politiken</i> .....	112
7.3	RYSSLANDS POLITIK GENTEMOT DE BALTISKA STATERNA .....	113
7.3.1	<i>Re-aktiv och osystematisk kritik</i> .....	113
7.3.2	<i>Motsättning mellan Jeltsinadministrationen och Duman</i> .....	114
7.3.3	<i>Medborgarskapsproblematiken</i> .....	114
7.3.4	<i>Rysk politikens inflytande i de baltiska staterna</i> .....	118
7.4	SAMMANFATTNING OCH ANALYS .....	119
<b>8</b>	<b>KONKLUSION</b> .....	<b>122</b>
8.1	MELLANKRIGSTIDENS AVBRUTNA NATIONSBYGGNADSPROJEKT OCH DESS ROLL I INTEGRATIONSPROJEKTET .....	125
8.2	HOTET FRÅN RYSSLAND SOM KONSENSENSKAPARE I DEN ESTNISKA INRIKESPOLITIKEN	126
8.3	EUS OCH OSSES INFLYTANDE .....	128
8.4	VÄGEN VIDARE .....	130
	<b>KÄLLFÖRTECKNING:</b> .....	<b>131</b>

---

**Förord:**

Äntligen närmar sig en lång och arbeidsam process sitt slut och det har blivit hög tid att tacka några av dem som har stöttat mig under arbetets gång. På den vetenskapliga sidan skulle jag först och främst vilja tacka min handledare Anton Steen som med stort tålamod, men även kvickhet när det behövdes, ledit mig genom processen. Jag vill också passa på att tacka institutet för användning av datorer och generös tillgång till utskrift och dessutom institutets dataansvariga, Øyvind Sørbye, som hjälpte mig förbi de sista tekniska hindren. Jag sänder även en tanke till min gamla handledare vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, Li Bennich-Björkman, som har bjudit in mig till en serie konferenser genom NordBalt-projektet där jag har fått intressanta tips av baltiska och svenska studenter.

På det personliga planet är det också några stycken utan vars hjälp det hade blivit betydligt svårare att slutföra detta projekt. Först och främst min ständiga vapenbroder under mina år här på Blindern, Erik Aasbøe, som har kommit med goda råd och inte minst uppmuntran när det har behövts. Detsamma gäller för Fanny Pastorelli som även hon har kommit med stöd och uppmuntran i stunder när arbetet har känts tungt. Slutligen vill jag tacka mina föräldrar Märta och Lars Söderström. Utan ert stöd, inte minst på det finansiella planet, hade denna oppgave blivit betydligt svårare att genomföra.

Eventuella felaktigheter i oppgaven kan dock inte lastas någon annan än författaren själv.

Johan Söderström

Oslo, Blindern, juni 2003.



# 1 Inledning och problemställning

När Sovjetunionen bröt samman år 1991 och Estland blev en självständig stat hamnade landet plötsligt i en situation där över en tredjedel av befolkningen var ryskspråkig. Den nya situationen skapade naturligt nog åtskilliga problem för den estniska staten, speciellt med tanke på hur litet det estniska folket är. För den ryska minoriteten innebar självständigheten samtidigt en problematisk omställningsprocess. Från att ha utgjort en del av den ena supermakten och inte behövt ta hänsyn till att de flyttat till en annan republik- och ej heller behövt lära sig det estniska språket- förvandlades man till en minoritet i ett främmande land med ett främmande språk. Estlands speciella situation gjorde att den estniska staten var tvungen att finna egna lösningar på minoritetsproblematiken då de inte kunde ta efter hur västliga stater har hanterat minoritetsfrågor. I början på 1990-talet fick den ryskspråkiga minoriteten se sina rättigheter begränsade. Där utvecklingen i västvärlden under de senaste årtiondena varit att immigranter fått successivt utökade rättigheter hamnade den ryska minoriteten alltså istället i en motsatt situation. Inskränkningen i rättigheter ledde naturligt nog till protester från de ryskspråkiga men inte till öppet våld vilket var mycket viktigt för den vidare integrationsprocessen.

Estlands utsatta geografiska läge har gjort att landet genom århundradena gång efter annan har ockuperats av andra folkslag. Innan den andra självständigheten år 1991 hade Estland varit en fri nationalstat endast i perioden 1920-40. Den estniska historien och inte minst de nära femtio åren som en del av Sovjetunionen har gjort att man ansett det som väldigt viktigt att värna om den egna kulturen och det egna språket. Detta ledde till att man antog en strikt politik gentemot den ryska minoriteten under första halvan av 1990-talet. Genom 1989 (och 1995) års Språklag slog den estniska staten fast att det endast skulle få finnas ett officiellt språk i Estland, estniska, och att andra språk skulle betraktas som främmande. Integreringen av de ryskspråkiga har fokuserats på inläring av det estniska språket då det har ansetts som en absolut nödvändighet att de ryskspråkiga lär sig estniska för att kunna bli en del av det estniska samhället. Bristande kunskaper i estniska gör att man utesluts från stora

delar av arbetsmarknaden och det begränsar möjligheten till en hög social status. Dessutom utgör det ett hinder för integrationsprocessen genom att det förhindrar kommunikation mellan estnisk- och ryskspråkiga. Kunskaper i estniska bestämmer även möjligheterna till estniskt medborgarskap.

Den estniska statens fokusering på kunskaper i det estniska språket har medfört att utbildningssektorn har fått en mycket viktig roll i integreringen av de ryskspråkiga. Utbildningssystemet är tänkt att fungera som en språngbräda för de ryskspråkiga in i det estniska samhället. Genom utbildningen vill man inte bara förmedla kunskaper i det estniska språket, utan även i estnisk historia och samhällsskick. Eftersom integrationsprocesser sträcker sig över flera generationer (och egentligen aldrig kan kallas för riktigt avslutade) strävar den estniska staten främst efter att lära ut estniska till dagens barn och ungdomar. Förändringar inom integrations- och utbildningspolitiken förväntas inte ge omedelbara resultat utan ses som långsiktiga investeringar.

I dagens Estland finns det estnisk-, rysk- och tvåspråkiga skolor. Under Sovjettiden fungerade de estnisk- och ryskspråkiga skolorna som två separata system. Den estniska staten har sedan självständigheten dock bestämt att man i framtiden vill ha ett gemensamt estniskspråkigt skolsystem och man har därför påbörjat en omfattande ”estonisering” av den ryskspråkiga skolan. Som ett led i det har man även beslutat att avskaffa de ryskspråkiga gymnasieskolorna fram till år 2007/08. Integreringen av de båda skolsystemen är en mycket viktig del av hela integrationsprocessen. Om uppdelningen i estnisk- och ryskspråkiga skolor kvarstår kommer det att re-generera den separation som idag existerar mellan de båda samfundet och direkt motverka den integrationsprocess som påbörjats i Estland. Detta kan på sikt få sociala och säkerhetspolitiska konsekvenser. Det är för att motverka denna utveckling som den estniska staten försökt genomföra omfattande förändringar av de tidigare separata skolsystemen. Utbildningssektorn utgör dessutom en mycket viktig del i det omfattande integrationsprogram som den estniska staten har antagit.



---

Med utgångspunkt i ovanstående är syftet med denna uppgave för det första: **Att undersöka åt vilket håll den estniska integrationspolitiken har utvecklats sedan självständigheten och vilken påverkan denna utveckling har haft på utbildningssektorn. Har utvecklingen gått mot mer assimilering eller mer multi-kulturalism?**

För det andra: **Att försöka finna förklaringar till utvecklingen inom integrations- och utbildningspolitiken.**

En underliggande frågeställning som utgör en del av de båda syftena med uppgaven är: **Varför tog den estniska staten initiativet till en integrationspolicy vid just den aktuella tidpunkten och inte tidigare?**

**Uppgaven har följande kapitelindelning:**

**Kap.1: Inledning.**

**Kap.2: Teori.** Mitt teorikapitel följer ett slags ”trattupplägg”. Jag börjar med att utgå ifrån McGarry och O’Learys taxonomi över konflikthantering. Genom att undersöka i vilken mån de olika kategorierna stämmer in på den estniska politiken 1991-2001 kommer jag till sist fram till de tre begrepp som jag senare använder mig av i min undersökning.

**Kap.3: Bakgrund.** I kapitel tre ges förklaringar till varför den ryskspråkiga minoriteten vid Estlands självständighet utgjorde cirka 35 procent av befolkningen när den under mellankrigstiden endast utgjorde åtta procent. Vidare ges en beskrivning av den estnisk-ryska och den ryskspråkiga skolan i Estland under Sovjettiden.

**Avhängiga variabler: Estnisk integrationspolitik och det estniska skolsystemet:**

**Kap.4:** I detta kapitel redogörs för framväxten både av en generell integrationspolitik och en integrationspolitik på utbildningsområdet. I kapitlet beskrivs även de teorier som tillämpats i den speciella integrationsmodell som Estland officiellt antagit.

**Kap.5:** Detta kapitel koncentrerar sig på det estniska utbildningssystemet, från klass 1-12. Vilka lagar regleras det av? Hur ser den administrativa uppbyggnaden ut? Hur

har den estnisk-ryska respektive ryska skolan förändrats sedan självständigheten ur integrationssynpunkt? Är några av de frågor jag försöker besvara.

**Oavhängiga variabler. Interna och externa påverkansfaktorer på den estniska integrations- och utbildningspolitiken:**

**Kap.6:** I detta kapitel redogörs för hur synen på hanteringen av den ryskspråkiga minoriteten förändrades i Estland från självständigheten fram till år 2002, både opinionsmässigt och på det politiska planet. Kapitlet innehåller även en genomgång av de mest inflytelserika partiernas syn på integrations- och utbildningsfrågor.

**Kap.7:** På vilket sätt har utomstående aktörer påverkat estnisk integrations- och utbildningspolitik? Här redogörs för hur EU, OSSE, UNDP och den Ryska Federationen har agerat och influerat estnisk inrikespolitik på detta område.

**Kap. 8: Konklusion.** I det avslutande kapitlet lägger jag fram svaren på de frågor jag ställde i inledningskapitlet. Här vävs min empiri och min teori samman.

---

## 2 Teori och metod

Genom århundradena har stater strävat efter något slag av homogenitet i befolkningen. Sätten att skapa homogenitet på har varit många och har förändrats under årens lopp. Statsvetarna McGarry och O'Leary har utarbetat en taxonomi<sup>1</sup> över olika slag av konflikthantering. Taxonomin består av åtta modeller och syftet är att kartlägga de empiriska formerna för politisk konfliktreglering. De åtta modellerna i taxonomin delas in i två grupper om fyra vardera: 1) Metoder för att eliminera skillnader och 2) Metoder för att hantera skillnader.

### 1) Metoder för att eliminera skillnader mellan etniska grupper:

- a) Folkmord.
- b) Framtvingade massförflyttningar av folkslag.
- c) Uppdelning och / eller utträde (självstyre) och
- d) Integration och / eller assimilation.<sup>2</sup>

### 2) Metoder för att hantera skillnader mellan etniska grupper:

- a) Hegemonisk kontroll.
- b) Skiljedomsförfarande (medling). Inblandning från en tredje part.
- c) Kantonisering och / eller federalisering.
- d) Konsocialism eller maktfördelning (McGarry och O'Leary 1993:4).
- och e) Multikulturalism.

De olika formerna för konflikthantering behöver inte utesluta varandra utan praktiseras ofta tillsammans gentemot samma målgrupp. Alternativt används olika strategier mot olika etniska grupper inom samma stat.

---

<sup>1</sup> McGarry och O'Leary skiljer på taxonomi och typologi. Om typologi handlar om att klassificera enheter utifrån logiska typer och kodifiera den kunskap man har så handlar taxonomi snarare om att klassificera organismer. Alla organismer placeras på så sätt i ett hierarkiskt klasssystem där likadana modeller placeras tillsammans. Till skillnad från en typologi är taxonomins enheter inte idealtyper utan snarare empiriska. (McGarry och O'Leary 1993:4-5)

<sup>2</sup> Medborgerlig integration (civic integration) som innebär jämlikt medborgarskap utan etnisk assimilation kan framstå som en strategi för att hantera snarare än att eliminera skillnader *men* eftersom det siktar till att utesluta etnicitet från det offentliga livet så anser författarna att det är en eliminationstrategi (McGarry och O'Leary 1993:39).

## 2.1 Metoder för att eliminera skillnader mellan etniska grupper

### 2.1.1 *Folkmord och folkförflyttning under tvång*

Med folkmord menas mördandet av ett genos (ett folkslag, eller en ras) (McGarry och O'Leary 1993:6). Folkförflyttning under tvång innebär att ett eller flera etniska samfund fysiskt förflyttas från sitt hemland och tvingas någon annanstans. En variant på detta är när en befolkning genom tvång repatrieras- det vill säga tvingas tillbaka till sitt hemland. Man bör dock skilja mellan påtvingade folkförflyttningar och överrenskomna "befolkningsutbyten", det vill säga de förflyttningar som följer efter överrenskomna utbrytningar eller delningar. Ett sådant utbyte skedde exempelvis mellan Grekland och Turkiet efter det andra världskrigets slut. Trots att inte befolkningsutbytet skedde efter godkännande från befolkningen själv bör dessa fall skiljas från tvångsförflyttning (McGarry och O'Leary 1993:9). Utan att behöva ge ytterligare bevis för mitt påstående kan man med en gång slå fast att folkmord eller framtvingade massförflyttningar av den ryska minoriteten aldrig varit ett alternativ från den demokratiska etniska statens sida sedan självständigheten.

### 2.1.2 *Uppdelning och/eller utträde (självbestämmande)*

Uppdelning och/eller utträde vilket har till avsikt att tillåta självbestämmande eller utbrytning av en region kan principiellt sett gå hand i hand med respekten för de etniska samfund. Det är dessutom förenligt med liberala och demokratiska institutioner så som universella, periodiskt återkommande och konkurrensinriktade val, maktväxling och medborgerliga rättigheter. En liberal, demokratisk stat kan alltså principiellt sett godkänna utbrytning och samtidigt bevara sina demokratiska institutioner. Uppdelning av multi-etniska stater kan eventuellt även lösa konflikter genom att tillåta skilsmässa mellan de etniska samfund som inte önskar att leva i samma stat (McGarry och O'Leary 1993:11). Utträde kan principiellt ses på som förlängningen av en vilja till utökad autonomi. En uppdelning eller en utbrytning av en del av en stat är emellertid komplicerad eftersom den kan leda till oönskade följdreaktioner. McGarry och O'Leary slår i detta sammanhang fast att: "Utövandets av principen om självbestämmande egentligen är okomplicerad endast i det tillfälle

där det inte förekommer någon stor eller missnöjd etnisk minoritet inom den relevanta regionen som berörs av utbrytningen och där en majoritet av de som bor i territoriet verkligen önskar sig utbrytning” (McGarry och O’Leary 1993:13). Ett exempel som stämmer in på detta ideal är när Norge blev helt självständigt från Sverige år 1905.

Frågan om utbrytning av en region var aktuell i Estland under åren just efter självständigheten men har sedan dess minskat i betydelse. Det gällde länet Ida-Virumaa i nord-östra delen av Estland där de ryskspråkiga är i stark majoritet. Som en reaktion mot den Utlänningslag som det estniska parlamentet beslutade om i juni 1993 hölls en folkomröstning i de båda största städerna i Ida-Virumaa, Narva och Sillamäe. Resultatet blev att 97 respektive 98.6 procent röstade för att ”erhålla nationell-territoriell autonomi som en konstituerad del av Estland”. Omröstningarna godkändes dock inte av den statliga författningsdomstolen eftersom lokala myndigheter endast kan genomföra folkomröstningar som berör lokala problem, och inte som här, nationell-territoriell status (Riim 2001:11). Efter denna händelse, som utgör det största hotet mot estnisk ordning och säkerhet sedan självständigheten, har viljan till autonomi avtagit. Enligt en undersökning gjord tre år senare hade stödet för autonomi sjunkit till mellan en femtedel och en sjättedel bland de ryskspråkiga och då gällde det bara autonomi inom den administrativa sektorn (Kirch 1997:146). Frågan om utträde har inte heller varit ett krav från estniska regeringar sedan självständigheten och därför passar inte heller denna modell för konfliktlösning in.

### ***2.1.3 Integration och/eller assimilation***

Den fjärde metoden för eliminerande av skillnader mellan etniska grupper bygger på idén om att eliminera skillnader genom att *integrera* eller *assimilera* de relevanta etniska samfunden till en ny överlägsen, enastående identitet. Genom medborgerlig integration (civic integration) vill man skapa en gemensam medborgerlig, nationell och patriotisk identitet. Etnisk assimilering siktar till att skapa en gemensam identitet genom sammanslagning av olikheter (smältdegeln). Minskande av skillnader mellan etniska grupper genom integration kan ske på många sätt. Exempelvis kan man försäkra sig om att barn från potentiellt rivaliserande etniska samfund går på samma

skolor som de egna barnen. Det är tänkt att barnen från de etniska grupperna på så sätt ska kunna socialisera sig med varandra och att barnen från minoritetssamfundet ska få lära sig samma slags konventioner som de från majoritetssamfundet.

De som förespråkar en assimilationspolitik vill gå längre. De vill att man slår samman olika etniska identiteter, antingen till en redan etablerad identitet eller till en ny identitet. Försöket att skapa ett slags homo sovieticus i Sovjetunionen utgör ett exempel på det sistnämnda (McGarry och O'Leary 1993:17). I partipolitiken stödjer integrationister och assimilationister så kallade "catch-all"-partier, det vill säga partier som kan appellera till väljare oavsett etnicitet. De motsätter sig därmed partier som grundar sig på etnicitet och förkastar politik som visar på skillnader mellan olika etniska samfund.<sup>3</sup>

Tvång är en del av integrations- eller assimilationspolitiken, exempel på detta är obligatorisk homogenisering av utbildning och införandet av kulturella standardkoder, vilket påstås vara en förutsättning för medborgarskap i den industriella välfärdsstaten. Det finns flera svårigheter kopplade till genomförandet av en integrations- eller assimilationspolitik. Det är exempelvis mycket viktigt att tidigare motsättningar mellan befolkningsgrupper inte är för omfattande. Om integrationspolitiken uppfattas som ett tvång och det sedan tidigare finns motsättningar mellan grupperna kan det leda till motstånd från minoritetssamfundet. Tvärtemot vad avsikten var med integrationspolitiken kan detta i sin tur leda till en förstärkning av minoritetssamfundets identitet snarare än att man ger avkall på den. Detta kan på sikt leda till krav på utträde från minoritetens sida. För att ett assimilations-/ integrationsprojekt ska kunna bli framgångsrikt bör det alltså riktas mot människor som är villiga att lägga sig till med (som frivilliga immigranter) alternativt modifiera sin medborgerliga identitet, annars producerar de snarare än provocerar fram en konflikt (Nordlinger 1972:36-39).

Det har forskats mycket inom begreppet integration och dess rötter går långt tillbaka i tiden. Begreppet är i sig uppdelat i ett flertal underavdelningar som kulturell

integration<sup>4</sup>, social integration, normativ integration och kommunikativ integration som det har bedrivits omfattande forskning om. Speciellt idén om en gemensam, integrerad kultur har rötter långt tillbaka i tiden.<sup>5</sup> Forskarna har hållit fast vid uppfattningen att den kulturella integrationen är en strukturell variabel men har efterhand övergivit tron på en perfekt integrerad människokultur. De har dock imponerats över kulturernas överlevnadsförmåga och har vidare kommit fram till att den integrerande faktorn i kulturen aldrig är frånvarande. Dessutom har man enats om att kulturen består av symboler.<sup>6</sup>

Det har i den estniska integrations- och utbildningspolitiken funnits inslag av såväl integrations- som assimileringsspolitik sedan självständigheten och dessa begrepp är därför relevanta för min framställning.

---

<sup>3</sup> Integrationister och assimilationister är exempelvis skeptiska mot konsociala arrangemang vilket är en metod för att hantera etniska konflikter. De hävdar att denna sorts politikk fördjupar etniska klyftor och belönar politiker som vill skilja etniska samfund åt (McGarry och O'Leary 1993:39).

<sup>4</sup> Begreppet **kulturell integration** innehåller i sin tur underavdelningarna konfigurell eller tematisk integration, bindande integration, logisk integration, anpassad eller funktionell integration, stilistisk integration och regulativ integration (Levine 1972).

<sup>5</sup> Föreställningen om en integrerad kultur tog form redan på 1700-talet. På den tiden ansåg forskarna att de socio- kulturella systemen karaktäriserades av ett inre sammanhang och en enhetlighet som var essentiellt för dess natur. Denna integritet ansågs vara en hälsosam och värdefull egenskap vars ursprung fanns i nationens intellektuella traditioner. Politiska filosofer som Vico och Montesquieu var tidiga förspråkare av synsättet att övertygelser, syften, lagar och seder i ett samhälle utgjorde ett *meningsfullt komplex av karaktärsdrag* som stod i relation till varandra och inte bara var en *slumpvis blandning*. Rousseau, Herder och Chaadaev hyllade den romantiska idén att samfund är integrerade genom sitt förkroppsligande av distinkta principer, att deras mission är att realisera dessa unika principer och att undvika främmande influenser som stör denna process (Levine 1972).

<sup>6</sup> Synen på den kulturella integrationen har förändrats mycket sedan 1700-talet men vissa grundläggande drag lever kvar. På 1930-talet började man se på den kulturella integrationen som ett framväxande fenomen- som en kontinuerlig process av ömsesidiga urval och anpassningar av element till ett mer eller mindre sammanhängande mönster. Man höll fast vid uppfattningen att den kulturella integrationen var en strukturell variabel men det restes två argument mot den teoretiska möjligheten för en perfekt integrerad människokultur. Det första argumentet var att eftersom det ständigt sker förändringar till följd av uppfinningar, spridning (diffusion) eller förändringar i miljön kan ingen kultur någonsin ha alla sina element i ett sådant tillstånd att anpassningen är perfekt. Det andra argumentet var att *även om* förändringar i sig inte är oundvikliga så kan kulturen endast bäras fram genom att institutionaliseras i sociala system och internaliseras i personligheter. Strukturella imperativ i dessa system är sådana att de kräver flera sorters kulturer än vad som kan inkluderas i ett enkelt konsekvent integrerat mönster (Levine 1972). Därmed övergavs tron på en integrerad kultur men många forskare imponerades ändå över kulturernas överlevnadsförmåga och deras kapacitet att regenerera sig själva. I början på 1970-talet hade forskarna kommit fram till ståndpunkten att man ansåg att integration var en kvalitet hos kulturen ”som aldrig är perfekt men aldrig frånvarande- det är en strukturell egenskap som varierar från relativt högt till relativt lågt och som kan relateras empiriskt och teoretiskt till andra kulturella och sociologiska variabler” (Levine 1972). De flesta forskare är idag dessutom ense om två saker. För det första att en kultur består av symboler och för det andra att den kulturella integrationen har referenser till förhållandet bland dessa symboler (Levine 1972).

## 2.2 Metoder för att hantera etniska konflikter

### 2.2.1 Hegemonisk kontroll

Historiskt sett har det vanligaste sättet att hantera etniska konflikter i motsats till att eliminera dem skett genom hegemonisk kontroll. De flesta multi-etniska samhällen som har uppstått genom världshistorien har stabiliserats just genom hegemonisk kontroll. Den hegemoniska kontrollen har vidmakthållits genom tvångsdominering eller elitkooptering gentemot de understående etniska kulturerna.<sup>7</sup> I en stat som kontrollerades genom detta styressätt var det inte möjligt för olika etniska grupper att öppet konkurrera om statsmakten eller bruka densamma. Däremot hade etniska minoriteter tillåtelse att utöva sin kultur. I den hegemoniskt kontrollerade staten var det inte nödvändigt att de styrande stöddes av det största eller det mäktigaste etniska samfundet även om det ofta gjorde det. Det viktigaste var istället att ha kontrollen över tvångsapparaten så som säkerhetsstyrkorna eller polisen. Ett känt exempel på detta är situationen i Syd-Afrika fram till 1990-91 (McGarry och O'Leary 1993:23).

Det har genom historien funnits flera olika varianter av tvångsregimer som praktiserat hegemonisk kontroll. I de auktoritära imperierna, så som det Ottomanska riket eller Habsburgsimperiet, fanns det dock vanligtvis inget högre mål som tvingade fram eliminerandet av etniska skillnader. Inom det kommunistiska hegemoniska systemet förespråkade man däremot-åtminstone till en början- den nya överlägsna identitet som skulle växa fram och omfatta alla. Denna identitet skulle på sikt göra alla andra identiteter irrelevanta för människors medborgerliga identitet. Denna övergripande vision dog dock ut och talet om ett eliminerande av de etniska skillnaderna fick en mer undanskymd roll. Det kommunistiska partiet övergick istället till att kämpa emot politiserandet av de etniska skillnaderna inom Sovjetimperiet (McGarry och O'Leary 1993:23-24).

Med hjälp av ovanstående kan man slå fast att den hegemoniskt kontrollerade staten inte är förenlig med en liberal demokrati. I den liberala demokratin underlättas

---

<sup>7</sup> Att kooptera eliter som ett sätt att monopolisera sin egen makt bör skiljas ut från att erbjuda att dela makten- det förra kan kopplas till kontroll, det senare till konsocialism. (Se 2.2.4).



---

etnisk organisering och mobilisering och det är tillåtet med tävlan mellan olika etniska grupperingar om statsmakten. Eftersom Estland i och med självständigheten förklarade sig för en fri, liberal stat har följdaktligen inte hegemonisk kontroll tillämpats av den estniska staten sedan esterna blev självständiga.

### *2.2.2 Medling (skiljedomsförfarande eller inblandning från tredje part)*

Medling skiljer sig från andra metoder av etnisk konflikthantering eftersom den innehåller konfliktregulering av andra aktörer än de som är direkt inblandade i konflikten. Begreppet medling kan klassificeras på flera olika sätt beroende på om den sker via en inrikes- eller en utrikespolitisk aktör, via internationellt samarbete eller via en kraftfull intervention från en självutnämnd domare med mål att etablera stabilitet i regionen (McGarry och O'Leary 1993:27). Frågan är om begreppet medling ska begränsas till de fall då tredje partens intervention karaktäriseras av neutralitet i proceduren eller om det innefattar alla sorters konfliktregulerande aktivitet. Många sorters interventioner är nämligen svåra att skilja från ansträngningar från att etablera kontroll i en region. Medlaren ska inte vara direkt involverad i konflikten, annars kan han inte vinna samtycke från de rivaliserande etniska segmenten och på det sättet dämpa det våld som annars kanske kunde ha uppstått.

Estland är en av de forna Sovjetrepubliker som inte drabbades av en etnisk konflikt mellan titulärnationen och de ryskspråkiga, till skillnad från exempelvis Moldavien. Ingen est eller ryskspråkig dödades eller skadades på grund av etnisk konflikt, inte ens under åren 1988 till 1991 när risken för konflikt var som störst (Kirch 1997:149). När Ryssland drog tillbaka sin sista militära personal i augusti 1994 minskade risken för konflikt ännu mer. Avsaknaden av öppen konflikt gör att medling dessbättre inte varit nödvändig i Estland och detta slag av konflikthantering tillämpades alltså inte i Estland under 1990-talet.

### *2.2.3 Kantonisering/federalisering*

Kantonisering eller federalisering är ännu ett sätt att hantera etniska konflikter på och är fullt förenligt med demokratiska normer. Inte heller denna modell passar in på

Estland eftersom det aldrig har varit tal om någon federaliserings- eller kantoniseringsprocess under 1990-talet.

#### *2.2.4 Konsocialism eller maktfördelning*

Politiska förhållanden kan även organiseras mellan etniska samfund för att förebygga konflikt enligt maktfördelnings- eller den konsociala principen. Maktfördelningen kan praktiseras såväl på statsnivå som inom en region i en stat som karaktäriseras av etnisk konflikt. Principen är alltså relevant både för lokalstyren och på central nivå. Den konsociala modellen kännetecknas av fyra förhållanden: 1) Det finns en bred koalitionsregering som inlemmar de politiska partier som representerar de viktigaste segmenten i ett delat samhälle; 2) Hela den offentliga sektorn utmärks av proportionell representation, anställnings- och utgiftsregler; 3) Det råder samfundsautonomi, det vill säga de etniska samfunden har självstyre över sådana saker som är av väsentlig betydelse för dem och slutligen 4) har minoriteterna ett konstitutionellt veto (McGarry och O'Leary 1993:35-36).

De konsociala principerna grundar sig på accepterandet av etnisk pluralism. I det konsociala samhället ska alla etniska samfund ha säkrade rättigheter, identiteter och friheter. Alla minoriteter ska ha möjlighet att skapa politiska och sociala institutioner för att de ska kunna dra nytta av fördelarna med jämlikhet utan påtvingad assimilation. Medborgarna å sin sida är inte endast medborgare utan medlemmar av konkreta grupper och deras rättigheter och skyldigheter vilar på det grundlaget (Vetik 2001:16). Arend Lijphart, som är mannen som tog fram den konsociala teorin, försvarar konsociala arrangemang normativt eftersom han anser att de för det första medför självstyre för minoritetssamfunden och att de för det andra är bättre än de alternativ som presenterats ovan; att en majoritet dominerar, att staten styckas upp eller en region bryter sig loss efter krigshandlingar, att det sker massförflyttningar eller i värsta fall folkmord. Lijphart har, som lyckade exempel på

---

stater som har använt sig av den konsociala modellen, dragit fram multi-nationella länder som exempelvis Spanien, Belgien, Schweiz och Indien.<sup>8</sup>

Den konsociala modellen har dock fått mycket kritik. För det första har forskarna ansett att modellen är instabil eftersom den oftast förekommer i bi- eller multi-etniska regioner där inget etniskt samfund har möjlighet att dominera det andra (McGarry och O'Leary 1993:36). Modellen har även kritiserats för att den visserligen fungerar för att dämpa ideologiska, religiösa, språkliga och etniska konflikter men endast om dessa konflikter inte kommit att utgöra basen för separat nationell identitet. Forskarna har därmed ställt sig frågande till om det endast är möjligt att praktisera konsocialism i moderata snarare än djupt splittrade samfund (Horowitz 1985:571-572; McGarry och O'Leary 1993:37).

Estland som stat passar dåligt för den konsociala modellen- eller den multi-nationella modellen som den också kallas- eftersom Estland har en mycket enhetlig statsstruktur. Applicerandet av modellen skulle innebära att man beviljade regional autonomi för den nord-östra delen av Estland, som domineras av ryskspråkiga, och att Estland alltså blev till en federal stat. På grund av dess litenhet vore det inte försvarbart att ytterligare dela upp landet genom att tillåta ytterligare regional autonomi. Närheten till Ryssland gör också Estland extra känsligt för omfattande regional autonomi, speciellt med tanke på kulturell och politisk expansionism från Rysslands sida och den stora ryska minoritet som bor nära den ryska gränsen. Under sådana omständigheter skulle införandet av den multi-nationella eller konsociala staten utgöra ett ständigt säkerhetshot i framtiden (Sulg 2000:75). På grund av detta har den estniska staten inte strävat efter att införa den konsociala modellen till fullo även fast det kan finnas inslag av den i den estniska statsapparaten, till exempel har den ryskspråkiga minoriteten givits kulturell autonomi. Den konsociala modellen är därför inte relevant för estnisk integrationspolitik sedan självständigheten.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Vad gäller Indien har det visserligen varit debatt om man kan säga att detta är ett lyckat exempel på den konsociala modellen. Se speciellt (Lijphart 1996:258-268).

<sup>9</sup> För ytterligare stöd för detta påstående se (Söderström 1997).

## 2.3 Nationella minoriteter, immigranter och nationsbyggnad

De moderniseringsprocesser som genomfördes mot slutet av 1800-talet och början på 1900-talet skapade mycket homogena samhällen. Under denna period inriktade sig många europeiska stater på nationsbyggnadsprojekt, det vill säga man lyfte fram ett gemensamt språk och spred en känsla av ett gemensamt medlemskap i och lika tillgång till sociala institutioner som baserade sig på detta språk. Beslut om det officiella språket, läroplaner i skolan och krav på medborgarskap togs alla med avsikten att sprida en bestämd kultur i samhället och lyfta fram en speciell nationell identitet som i sin tur grundade sig på deltagande i den samhälleliga kulturen (Kymlicka 2000). De nationella minoriteter som fanns inom titulärnationens territorium skulle helt enkelt assimileras.<sup>10</sup>

Under mellankrigstiden och framåt kom dock de europeiska demokratiernas syn på nationella minoriteter att förändras. Politikerna insåg att det var fel att förtrycka nationella minoriteter eftersom det helt enkelt inte var förenligt med de liberala principerna om respekt för individens civila och politiska rättigheter. Det hade dessutom visat sig vara omöjligt att genom tvång assimilera in nationella minoriteter i samhället och samtidigt var det ytterst sällsynt att minoriteter lät sig assimileras frivilligt. Man hade dessutom misstagit sig på uthålligheten hos nationella minoriteter; trots århundraden av olika sorters diskriminering behöll minoriteterna förmågan att utveckla en distinkt nation och viljan till nationell autonomi (Kymlicka 2000). De västliga demokratierna kom därför efter hand att acceptera att de var multinationer med flera mindre kulturer (nationella minoriteter) och inte längre nationsstater (Kymlicka 1995:11).

Fram till andra världskriget var alltså frågan hur nationsstaten skulle behandla olika nationella minoriteter. Efter andra världskriget vidtog en storskalig immigration till Väst Europa och Nord Amerika som inte minst berodde på frigörelsen av det som tidigare varit kolonier till vissa europeiska stater. Immigrationen medförde en ytterligare heterogenisering av de västerländska samhällena och det ledde till ett antal

---

<sup>10</sup> Historiskt sett innebär nationella minoriteter historiska samfund som delar språk och kultur och som bor inom ett bestämt område. Exempelvis den indianska ursprungsbefolkningen i Nord-Amerika och finska lappar.

---

frågor om hur man skulle hantera de nya immigranterna. Till skillnad från de nationella minoriteterna som hade fått olika slag av kulturellt självstyre valde de tre största immigranländerna Kanada, U.S.A och Australien att fram till 1970-talet tillämpa den så kallade "Anglo-konforma modellen" (Kymlicka 1995:14). I och med det intog dessa stater på många sätt samma hållning gentemot immigranterna som man tidigare hade gjort gentemot de nationella minoriteterna. Enligt den Anglo-konforma modellen förväntades det att immigranterna skulle assimileras efter aktuella kulturella normer, dölja sitt förflutna och på sikt inte gå att skilja från den ursprungliga befolkningen. Genom nationsbyggnadsprocesser skulle man smälta samman olika kulturellt och språkligt sociala grupper till en lämplig helhet genom att utveckla nya lojaliteter och identiteter på den nationella nivån. Denna homogenisering ansågs som oundviklig och givande för minoriterna själva. Den var dessutom en förutsättning för normal ekonomisk och samhällslig utveckling i det moderna samhället eftersom den moderna ekonomin krävde en mobil, utbildad och läskunnig arbetsstyrka. Man ansåg dessutom att det krävdes en standardiserad utbildning på ett gemensamt språk för att alla medborgare skulle få samma chans i det moderna samhället (Kymlicka 2000).

### *2.3.1 Den multi-kulturella modellen*

Från 1970-talet och framåt kom de västliga länderna i olika takt fram till att tillämpandet av en nationsbyggnadspolitik kunde leda till orättvisor för de immigrerade grupperna och att det därför krävdes olika former för minoritetsrättigheter för att kompensera orättvisorna. I många väst-europeiska liberala demokratier insåg man att en multikulturell politik fungerade bättre för att möta de nya immigrationsströmmarna än olika integrations- eller assimilationsstrategier. Den multikulturella policyn spred sig därför och tillämpas i dag i ett flertal västeuropeiska länder och i Kanada (Kymlicka 2000). I och med utökade rättigheter för immigranterna fick även de nationella minoriteterna i många fall utökade grupprättigheter (Vetik 2001:15). I de nya multi-kulturella modeller som efterhand växte fram försökte man bland annat lösa följande frågor: Vilka rättigheter ska medlemmar av den nya minoriteten få? I vilken utsträckning är det möjligt för

dem att kunna behålla sin ursprungliga etniska kultur? och Ska staten försöka institutionalisera de kulturella skillnaderna?

I den multi-kulturella modellen kombineras olika makro-politiska grepp med en strävan efter att hantera olikheter snarare än att eliminera dem. Detta är förklaringen till att jag valt att placera multi-kulturalism i kategori två i McGarry och O'Learys taxonomi. Förespråkarna för denna modell hävdar att det faktiskt är möjligt att bevara etniska och kulturella skillnader i en nationsbyggnadsprocess. Ett grundläggande argument mot den gamla homogeniseringsmodellen är dessutom att den skulle vara omöjlig att genomföra i dagens samhälle. Kommunikation och transport i det moderna samhället har nämligen ökat den kulturella medvetenheten hos minoriteter och gjort minoritetsmedlemmerna själva mer uppmärksamma på skillnader mellan "självet" och "de andra". I en sådan situation skulle varje försök att tvinga minoriteter att assimilera sig med den dominerande gruppen oundvikligen provocera fram sociala konflikter.

Den multi-kulturella modellen innebar att de västliga demokratierna i viss mån tvingades frånga för den grundläggande liberala principer. Visserligen utgår den multi-kulturella modellen från en liberal-demokratisk modell och därmed har de båda modellerna många gemensamma drag. Det som främst skiljer dem åt är dock att man i den liberala teorin inte godkänner att man sätter gruppen före individen på det sätt som görs i den multi-kulturella modellen. Enligt den liberala modellen tillhör makten folket. Statens fria medborgare har samma mänskliga och politiska rättigheter oavsett gruppstillhörighet och staten fungerar som en neutral domare och garanterar dessa rättigheter. Det civila samhället existerar mellan medborgarna och staten och utgörs av olika intressegrupper från vilka staten är oberoende. De etniska minoriteterna tillhör det civila samhället och är inte bundna till den statliga makten som heller inte stödjer någon av dem officiellt och inte anser att de utgör viktiga grupperingar i samhället. Multi-kulturalismen däremot bygger på differentierade rättigheter för etniska grupper, vilket innebär att medlemmar ur vissa grupper har rätt till land, språk, representation medan andra grupper inte har det. Samtidigt som man godkänner etnisk heterogenitet och grupprättigheter i den multi-kulturella modellen är staten uppkallad efter en etnisk grupp, den så kallade titulärnationen, som även ger

den dess officiella språk. Titulärnationens kultur och levnadssätt utgör dels en bas för den gemensamma kommunikationen och dels själva den sociala kulturella sfären inom staten.

Den multi-kulturella modellen skiljer sig även från den konsociala modellen. (Se 2.2.4) Visserligen erkänns statens heterogenitet i båda modellerna men till skillnad från den konsociala modellen så är heterogeniteten endast kulturellt institutionaliserad i den multi-kulturella modellen, inte politiskt. Inom den multi-kulturella modellen kan därför de etniska skillnaderna till exempel lägga grunden för kulturell autonomi, men inte territoriell autonomi eller federalism (Vetik 2001:16). I den multi-kulturella modellen finns det inga bindande institutionella arrangemang som exempelvis proportionell representation, obligatoriska koalitionsregeringar, statsfäst veto för etniska minoriteter i frågor som är viktiga för dem och man undviker heller inte majoritetsbeslut. På en skala över minoriteters rättigheter bör alltså den multi-kulturella modellen placeras mellan den liberala och den konsociala modellen (Sulg 2000:28).

Den estniska staten har i sitt statliga integrationsprogram valt att tillämpa en variant av den multi-kulturella modellen och modellen kan därför anses vara relevant för att beskriva den estniska politiken på integrations- och utbildningsområdet från självständigheten fram till december 2001.

### 2.3.2 Begreppet kultur

Vad menar man då med begreppet ”kultur”. Litteraturen kring detta begrepp är omfattande och jag väljer här en enkel definition framtagen av forskarna och politikerna bakom Förenta Nationernas UtvecklingsProgram (härefter UNDP)s dokument *Integrating non-Estonians into Estonian Society: Setting the Course*. (Se 4.1.2) I dokumentet säger man att:

”Reproduktionen av kulturen beror främst på kulturen i sin bredaste mening: de dagliga rutinerna, mentaliteten, uppförande, åskådningar, artistiskt och vetenskapligt arbete etc. Aktiviteten och komplexiteten hos kulturen kommer från omfattningen av dess historiska djup. Det ligger i kulturens natur att oavbrutet låna från grannar och mer avlägsna platser och anpassa dem till förhållandet i hemlandet. Man kan därför säga att kulturen är ett öppet system och isolationism är ett undantag som inte brukar vara särskilt länge. Integration betyder dock inte urvattning eftersom det förhindras av kulturens andra, även det naturliga, krav till konservatism.” (UNDP: Culture 1997). *Min översättning.*

Kulturens principer är alltså konservering, tendens till lån och diversitet. (Se 2.1.3)

I samband med integrationsfrågor talar man om ”tjock” respektive ”tunn” social kultur. Enligt den multi-kulturella modellen är det endast acceptabelt att kräva att immigranter och nationella minoriteter integreras in i en tunn gemensam social kultur. Med detta menas språklig integration och integration genom olika institutioner. Den ”tjocka” sociala kulturen består av gemensamma vanor, sedvänjor, religiösa övertygelser och livsstil i stort. Om staten kräver att immigranter ska anamma allt detta handlar det om assimilation istället. Om en stat skiftar policy från att förespråka assimilation till en multi-kulturell modell skiftar man alltså till en tunnare form av integration där tonvikten ligger på lingvistisk och institutionell integration men inte att man ska dela kultur eller livsstil (Kymlicka 2000:52-53). Liksom namnet antyder definieras den multi-kulturella modellen utifrån kulturell integration. Inom denna modell definieras alltså olika samfund efter ”kultur” och inte efter exempelvis ”ras” och ”härstamning” och ej heller religiösa eller politiska övertygelser.

Jag har i min genomgång av McGarry och O’Learys åtta modeller av konflikteliminering respektive konflikthantering kunnat välja ut tre som med hög sannolikhet passar in på den estniska integrationspolicyn från den estniska självständigheten fram till regeringsskiftet i december 2001. De tre alternativen är: *integration*, *assimilation* och *multikulturalism*.

## 2.4 Metod

Denna uppgave är en *case-studie* av estnisk integrationspolitik och på vilket sätt den estniska integrationspolitiken har påverkat utbildningssektorn under 1990-talet. Eftersom jag i min uppgave söker svaren på ”hur” integrationspolitiken förändrades och ”varför” den gjorde det passar det speciellt bra med ett case-studium i detta tillfälle. Vid kartläggningen av min empiri använder jag mig av de teoretiska begrepp jag har redogjort för i kapitel två d v s *integration*, *assimilering* och *multikulturalism*. Efter kapitlen 4, 5, 6 och 7 sammanfattas det viktigaste ur varje kapitel och analyseras med hjälp av dessa integrationsteorier.



---

Frågor om integration och konflikthantering mellan etniska samfund är ett globalt fenomen eftersom mer än 90 procent av FN:s medlemsstater i dag har en multi-kulturell befolkning (Cohen 1993). Ur ett kulturellt perspektiv ses den nya heterogeniteten generellt sett som en tillgång men socialt och politiskt kan den orsaka problem. Det pågår därför en omfattande forskning om hur man kan hålla samman ett samhälle samtidigt som man ger utökade rättigheter till minoriteter. Estland utgör i detta sammanhang en speciell grupp länder, nämligen de forna Sovjetrepubliker som efter Sovjetunionens kollaps fick en stor rysk minoritet på sitt territorium. Genom att beskriva och analysera hur Estland har hanterat sin minoritetsproblematik och undersöka vilken roll skolektorn har spelat i integrationsprocessen ska eventuellt andra sovjetrepubliker kunna lära sig av det estniska fallet. Uppgåven har därmed en förklarande ansats.

Hur ska jag då klara av att knyta samman min teori och min empiri på bästa sätt? Vid case-studier som den här ska man vara speciellt vaksam på två statsvetenskapliga problem, nämligen undersökningens *validitet* och dess *reliabilitet*. Validiteten hos en undersökning mäter graden av överensstämmelse mellan mina teoretiska begrepp och mina empiriska variabler. Enligt Ib Andersen (1990:82) bestämmer validiteten ”den generelle overenstemmelse mellem vor teoretiske og empiriske begrebsplan”. Eftersom de begrepp jag kommer att använda mig av: *integration*, *assimilation* och *multikulturalism* är relativt universella begrepp och eftersom det dessutom förekommer omfattande forskning på dem i Estland tror jag att det kommer att bli oproblematiskt att använda mig av dem i min studie. Däremot kan det uppstå problem i förhållande till analysen av det estniska utbildningssystemet. Vad utmärker exempelvis integration inom utbildningssystemet och hur kan man påvisa integrationen? Reliabiliteten anger i hur stor grad resultaten från en mätperiod påverkas av tillfälligheter. Det är här nödvändigt att vara medveten om att Estland befann sig i en transitionsperiod under mätperioden med omfattande samhällsliga förändringar. Detta medför även att min uppgave på många sätt har blivit en kartläggning av integrationsprocessen och dess påverkan på utbildningssektorn och sålunda mycket empirisk.

Det är mycket viktigt att jag kritiskt granskar de källor jag använder mig av. Kan man för det första använda sig av dem i vetenskapliga sammanhang och är de skrivna i något bestämt syfte? Detta är två frågor man ständigt måste ställa om de källor man använder sig. Det är även viktigt att påpeka att den uppdelning i avhängiga och oavhängiga variabler som görs i inledningskapitlet på många sätt är en konstruerad uppdelning som är till för att öka klarheten i min framställning. I verkliga livet går orsaker och förklaringar in i varandra och man bör därför snarare se på denna case-studie som en helhet där avhängiga och oavhängiga variabler kan påverka varandra. Därmed har det smugit sig in orsaksförklaringar här och där även i de avhängiga kapitlen.

#### **2.4.1 Källmaterial**

Mitt källmaterial består till stor del av dokument skrivna på engelska som jag har funnit på internet. Det innefattar olika sorters policydokument från den estniska regeringen eller från EU eller OSSE. Dessutom olika artiklar skrivna i informationssyfte av estniska och internationella NGOs och även estniska partiprogram. Denna sortens källor borde vara mycket pålitliga. Det är naturligt att estniska ester och ryskspråkiga kan ha olika syn på integrationsprocessen och under arbetets gång har jag också erfarit att så ofta är fallet. Därför har jag använt mig både av artiklar som är skrivna av ester och av ryskspråkiga. Det borde även vara en fördel för objektiviteten att man inte bor i Estland.

Den sekundärlitteratur jag använt mig av är till största delen skriven av estniska författare som borde ha en större inblick i speciella estniska förhållanden än utomstående observatörer. Till mina primärkällor hör förutom policydokument även lagtexter översatta till engelska. Översättningarna torde vara pålitliga då de utförts av ett statligt organ. Jag har även använt mig av ett litet antal intervjuer. Dessa har varit mycket korta och bestått av ett litet antal frågor vars svar jag skrivit ned för hand. Eftersom dessa intervjuer inte utgör en betydelsefull del av mina resonemang anser jag inte att det är nödvändigt att vidare beskriva hur jag gått tillväga vid dessa intervjuer.

---

### 2.4.2 Begränsningar

För att kunna genomföra en case-studie måste man på något sätt begränsa sig. Det viktiga är att koncentrera sin undersökning till de variabler man tror har haft stor inverkan på utvecklingen inom det område man väljer att studera. Först och främst har jag tidsmässigt begränsat mig till tidsperioden från den estniska självständigheten i augusti 1991 till december 2001. Det var mycket viktigt att min undersökning omfattade det statliga integrationsprogram som lades fram i mars 2000. Den borte gränsen beror på att regeringen Laar, som lade fram integrationsprogrammet, tvingades avgå i december år 2001. Alla delar av denna tio års period är inte lika väl belysta i oppgaven men det har åtminstone delvis att göra med att integrationspolitiken intensifierades från år 1997 och framåt medan de omfattande reformerna inom skolektorn påbörjades år 1996.

Vidare inriktar jag mig inte på alla delar av utbildningssektorn utan begränsar mig till årskurserna 1-12. Det vill säga primärskola, grundskola och vidareutbildning (gymnasium). Undersökningen begränsas även till de teoretiska skolorna. Likaså väljer jag att utesluta privatskolor som inte har varit under ett lika stort politiskt inflytande. På grund av utrymmesskäl utelämnas även den roll som olika NGOs eventuellt har spelat vid utvecklandet av en integrationspolicy och förändringarna inom skolektorn. NGOs har haft en roll, inte minst genom olika initiativ på gräsrotsnivå och lokala projekt, medan de på nationell nivå har haft mindre inflytande. Detta gäller inte minst de ryskspråkigas NGOs som generellt sett varit underutvecklade och dåligt organiserade.

I texten betecknas den ryskspråkiga minoriteten omväxlande med orden icke-ester, ryssar och ryskspråkiga. Dessa begrepp går in i varandra men eftersom jag i denna uppgave fokuserar på språk och kultur och den kulturella integreringen av de ryskspråkiga så handlar uppgaven just om de ryskspråkiga även om beteckningarna icke-ester och ryssar också används på vissa ställen i framställningen.

### 3 Bakgrund

#### 3.1 Den etnodemografiska utvecklingen under Sovjettiden

Ända sedan tidig medeltid har det funnits en liten historisk rysk minoritet i de baltiska staterna. Också tyskar, svenskar, letter och judar har levt i Estland sedan århundraden tillbaka och räknas därför också som historiska minoriteter. Den ryska minoriteten har bestått av köpmän från de närliggande Novgorod och Pskov-distrikten, politiska flyktingar och religiösa dissidenter som flydde undan de ryska Tsarernas auktoritära styre. Då Peter den store fick besittning över de baltiska staterna efter freden i Nystad år 1721 fick den ryska minoriteten ytterligare tillskott när köpmän, tjänstemän och soldater strömmade till. Denna historiska minoritet är vad man kallar den nationella ryska minoriteten. (Se 5.2.3) Under mellankrigstiden var den nationella ryska minoriteten relativt väl integrerad i det estniska samhället och utgjorde inte mer än cirka åtta procent vilket ändå gjorde den till den största minoriteten i Estland. (Se Tabell 3.1) Ryssarna levde huvudsakligen i gränstrakterna till Ryssland. När Estland i december 1944 tvingades avstå den syd-östra staden Petseri, närliggande byar liksom byarna bortom Narva-floden till den Ryska Federationen förlorade man därför i ett slag två-tredjedelar av den ryska befolkningen (Kirch 1997:13).<sup>11</sup> Efter den nya gränsdragningen fick Estland en mycket homogen befolkning då andelen etniska ester var hela 97.3 procent (Vetik 2001:5). Det Andra världskriget och den efterföljande sovjetiska ockupationen av Estland- som varade mellan år 1944 fram till den 20 augusti 1991 när Estland återigen fick sin självständighet- medförde dock drastiska demografiska förändringar. Under 1940-talet förlorade Estland cirka 20 procent av sin befolkning på grund av deportationer, omfattande emigration till väst och i själva kriget, förutom den nya gränsdragningen (Kirch och Kirch 1992).<sup>12</sup> Trots dessa omfattande förluster hade den estniska

---

<sup>11</sup> Estland förlorade även en tredjedel av den lettiska befolkningen genom den nya gränsdragningen.

<sup>12</sup> Den första deportationen till Sibirien genomfördes i juni 1940 då 10 157 forslades iväg, den andra deportationen skedde i mars 1949 då ytterligare 20 702 kördes iväg. Cirka 80 000 ester emigrerade till väst och runt 100 000 fick sätta livet till i kriget. Källa: Vetik 2001:5.

---

befolkningen ökat från 1.13 miljoner 1939 till 1.15 miljoner år 1955 (Lieven 1994:183). Orsaken var en omfattande immigration av rysktalande från olika delar av Sovjetunionen. Immigrationen påbörjades efter Andra världskrigets slut och bestod till en början av administrativ och militär personal. Senare kom arbetskraftsinvandring att dominera.

Det finns flera förklaringar till varför denna omfattande immigration av rysktalande ägde rum. En är den militära förklaringen. Ryssarna ville ha tillgång till de isfria hamnarna i Östersjön och de estniska öarna Saaremaa och Hiiumaa. Därför var det viktigt att "säkra sig" med en stor andel ryssar i befolkningen eftersom centralstyret inte litade på esterna som lojala medlöpare (Kolstoe 1995: 53). Eftersom Estland låg på ett strategiskt viktigt läge under det Kalla kriget byggdes även antalet militära installationer på estniskt territorium ut kraftigt (Kirch 1997: 14). Den andra förklaringen är att Estland ansågs ha en väl utvecklad infrastruktur. För att spara in resurser valde därför centralstyret i Moskva att expandera sin all-unionella industri där trots att Estland saknade både arbetskraft och råmaterial. De all-unionella industrier som byggdes upp hade endast liten kontakt med närliggande områden och var en integrerad del av den sovjetiska industrin. De tog emot leveranser från övriga Sovjetrepubliker och exporterade till hela den sovjetiska marknaden. Eftersom det inte fanns arbetskraft i Estland tvingades man importera den från övriga Sovjetunionen. Detta utgjorde i sig inga svårigheter då baltstaterna ansågs vara "Sovjetunionens väst" under kommunisttiden. Under 1980-talet låg exempelvis inkomst per capita i Estland på runt 40 procent över det sovjetiska genomsnittet (The World Bank 1993). Arbetsimmigrationen utgjorde den största delen av immigrationen på 1950, 60- och 70-talet. Under denna period immigrerade cirka en miljon ryskspråkiga till Estland men de flesta stannade endast för kortare perioder. En tredje förklaring till den omfattande ryska immigrationen som har blivit mer omdebatterad är att den var ett försök från centralstyrets sida att "sudda ut" den estniska identiteten och istället försöka skapa en "sovjetmedborgare" alternativt tvinga esterna att genomgå en "russifieringsprocess" (Kolstoe 1995:52-53). Resultatet av den sovjetiska immigrationspolicyn blev i vilket fall att andelen icke-estnisk talande, som varit 8.2 procent år 1939, hade mer än fyrdubblats femtio år senare till

35 procent medan andelen estnisktalande minskat till 61.5 procent (Kirch 1997:13). Denna ryskspråkiga minoritet bestod inte bara av etniska ryssar utan av ett flertal nationaliteter från hela Sovjetunionen, speciellt vitryssar och ukrainare. Till övervägande delen valde dock även dessa att anta ryska som kommunikationsspråk (Blakkisrud 1995: 47).<sup>13</sup>

Tabell 3.1:

<b>Demografiska förändringar i Estland mellan åren 1934 och 1989 (enligt folkräkning):</b>				
<b>Nationalitet</b>	<b>Absoluta tal:</b>		<b>Procenttal:</b>	
	1934	1989	1934	1989
Ester	992 520	963 281	88.2	61.5
Ryssar	92 656	474 846	8.2	30.3
Ukrainare	92	48 271	0.0	3.1
Vitryssar	0	27 711	0.0	1.8
Finnar	1922	16 622	0.1	1.1
Judar	4 434	4 613	0.4	0.3
Tyskar	16 346	3466	1.5	0.2
Letter	5 436	3135	0.5	0.2
Littauer	253	2568	0.0	0.2
Svenskar	7 641	297	0.7	0.0
Övriga	-	-	0.3	1.1
<b>Totalt:</b>	<b>1126413</b>	<b>1565662</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Källor: Statistical Office of Estonia 1996; Estonian Institute 1995; Estonian Human Development Report 1995, Table 4.3.

I slutet på 1990-talet utgjorde de ryskspråkiga fortfarande cirka en tredjedel av befolkningen men antalet rysktalande hade minskat på grund av emigration och låga födelsetal. (Se 5.4.1). Emigrationen blev dock inte så stor som många hade trott. I perioden 1990-94 emigrerade visserligen 88 000 personer från Estland varav 90 % flyttade till tidigare Sovjetstater. Den största emigrationen skedde år 1992 då 33 700 personer lämnade landet. Sedan avtog dock utvandringen och år 1997 emigrerade endast 4,081 personer. Sedan dess har emigrationen ytterligare minskat. Andelen barn som föddes år 1994 var endast 38.3 % av 1988 års (gemensamma) siffror bland icke-ester (Vetik 2001:5).

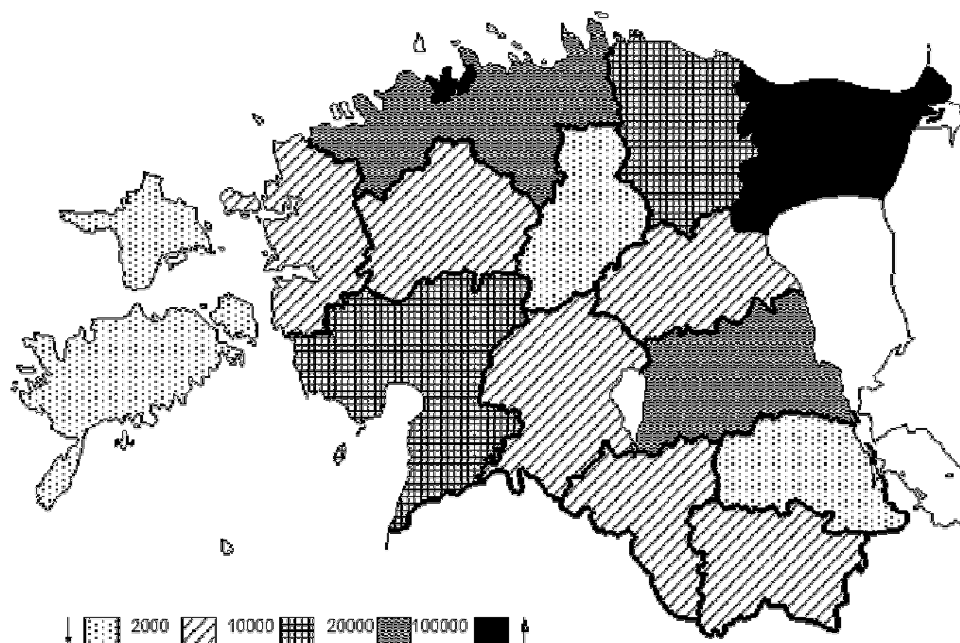
Den sovjetiska industrialiseringspolitiken ledde till ett kraftigt förändrat bosättningsmönster i Estland. Eftersom centralstyret i Moskva valde att etablera sina

<sup>13</sup> 89 procent av icke-esterna uppgav ryska som sitt modersmål (Blakkisrud 1995:47).

---

all-unionella industrier runt Narva och oljeskifferområdena i nord-östra Estland bosatte sig merparten av de ryskspråkiga här. Den ryskspråkiga minoriteten koncentrerades till Tallinn och städerna i nord-östra Estland. År 1990 utgjorde de ryskspråkiga en majoritet både i Tallinn (53.2 %), Kohtla-Järve (76.9 %), Narva (95.7 %) och Sillamäe (96.8 %). I dessa städer bodde 72.6 procent av den icke-estniska befolkningen (Eesti Statistikaamet 1990:32-35).

Under Sovjettiden separerades de etniska minoriteterna (de som immigrerat till Estland efter andra världskriget) och etniska ester från varandra. De sovjetiska myndigheterna strävade inte efter att de ryskspråkiga skulle integreras in i det estniska samhället. Integrationen mellan ester och ryssar obstruerades istället i största möjliga mån. De ryskspråkiga uppfattade därför knappast att de hade flyttat till en annan sovjetisk delrepublik. De hade ingen anledning att behöva anpassa sig till en liten lokal kultur och ett litet lokalt språk som estniska när de redan tillhörde den ryskspråkiga gemenskapen. Det demografiska mönster som växte fram under Sovjettiden har inte förändrats speciellt mycket under åren sedan självständigheten. År 1999 bodde fortfarande 88 procent av den icke-estniska befolkningen i stadsområden i den nord-östra delen av Estland (Vetik 1999: 55). Koncentrationen ryskspråkiga framgår av figur 3.1.



Källa: Estonian Human Development Report 1995.

**Figur 3.1: Koncentrationen rysktalande i Estlands 15 län (maakond). Mönstret längst till vänster visar de områden där koncentrationen ryskspråkiga är minst och längst till höger där koncentrationen är högst.**

### 3.1.1 Demografi och integration

Resultatet av den sovjetiska politiken blev att det bildades två separata samfund inom republiken Estlands gränser. Flertalet rysktalande som flyttade till Estland under Sovjettiden hamnade i en väldigt socialt och psykiskt begränsad miljö. Kontakterna i vardagslivet begränsades till arbetsplatsen, de närmaste vännerna och grannskapet och man rörde sig i en uteslutande rysktalande miljö. Ockupationen förde även med sig en historisk, ideologisk och kulturell utveckling som har lett till att de estnisk- och ryskspråkiga gruppernas intressen även i dag skiljer sig åt på många områden (UNDP: Mental Acceptance 1997). Enligt en undersökning gjord år 1995 talar 73 procent av icke-esterna nästan aldrig estniska och ryskspråkiga i nord-östra Estland hade inte kontakt med estniskt socialt och kulturellt liv (Kirch 1997:36-37).

Ryssar som bor i områden med en hög koncentration ryskspråkiga har generellt sett dålig tillgång till detaljerad information om det estniska samhället. Detta medför att många icke-ester mentalt sett fortsätter att leva utanför Estland. Det som händer utanför Estland är av större intresse än vad som händer i Estland utanför deras eget område och lingvistiska grupp. Endast 5-15 procent av icke-esterna ser exempelvis



---

regelbundet på estniska TV-kanaler medan flertalet ofta ser på ryska TV-kanaler. Detta gör att de blir mer medvetna om vad som sker i Ryssland än vad som sker i Estland (Pettai 2000). Den estniska staten saknar därmed en fungerande informationskanal för att kommunicera med den icke-estniska befolkningen. En studie från Estonian Open Society visar exempelvis att TV, radio och tidningar- som är effektiva informationskanaler för esterna- levererar viktig information till endast 10-30 procent av icke-esterna (Pettai 2000). Detta skapar en känsla av isolering från det estniska samhället (Kirch 1997:62). Situationen förstärks i många fall av den ryska pressen som medvetet förvanskar den estniska regeringens politik i känsliga frågor. Samtidigt saknar även den estniskspråkiga läsaren, lyssnaren och tittaren tillräcklig information om vad som händer inom det icke-estniska samfundet, speciellt deras känslor, åsikter och vad de grundar sig på. Esterna informeras om de icke-estniska aktiviteterna på ett sporadiskt och utvalt sätt, mest genom sensationella händelser (UNDP: Information and Media 1997).

De ryskspråkiga har dessutom generellt sett drabbats hårdare än esterna av Sovjetunionens kollaps. När Sovjetunionen föll samman kollapsade även det sovjetiska industriella systemet. Den tunga all-unionella industrin var, som nämnts ovan, koncentrerad till nord-östra Estland och Tallinn och dessa ryskdominerade områden har också drabbats hårdast av arbetslöshet och svåra ekonomiska problem. År 1992 utgjorde ryssarna hela 70 procent av de arbetslösa i Estland. Sedan dess har situationen visserligen förbättrats tack vare kraftiga omstruktureringar och att man klarat att vända sig mot marknaderna i Väst men det är fortfarande stora skillnader i social status mellan ester och ryssar. År 1998 var arbetslösheten 7.4 procent bland esterna medan den var 13.8 procent bland övriga etniska grupper (Vetik 2001:6). Inkomsten för en icke-estnisk familj har dessutom legat 10-20 procent lägre än för en estnisk familj under det senaste decenniet (Pettai 2000a). Skillnader i social status motverkar integration mellan samfunden då risken är stor att en etnisk dimension

läggs till den sociala och att de ryskspråkiga känner sig diskriminerade på grund av sitt språk och nationalitet.<sup>14</sup>

### 3.1.2 Den språkliga barriären

Kunskaper i estniska har kommit att bli en barriär mellan ester och ryssar. Visserligen har språkkunskaperna ökat betydligt sedan självständigheten; år 1993 var andelen icke-ester som pratade estniska ”flytande” eller ”bra” 13 procent medan andelen som inte pratade estniska över huvud taget var 42 procent medan motsvarande siffror för år 1999 var 29 respektive 33 procent (Proos 2000). Trots det var det alltså fortfarande en tredjedel av icke-esterna som inte kunde tala estniska över huvud taget. Språkkunnigheten skiljde sig dessutom markant mellan Tallinn-området och nord-östra Estland.<sup>15</sup> Den bristande språkkunnigheten fungerar negativt för den ryskspråkiga befolkningen eftersom språkkunskaper bestämmer var människor bor och arbetar, vilken utbildning de får och deras sociala mobilitet. Det hindrar exempelvis rysktalande från att vara konkurrenskraftiga på den estniska arbetsmarknaden. Enligt en undersökning bland studenter från år 1995 ansåg 85 procent att kunskaper i estniska var det som främst påverkade framgång i samhället. En annan studie från 1997 visar att 15 procent av de rysktalande har förlorat sitt jobb, 17 procent har varit i fara att förlora sitt jobb och 15 procent har refuserats när man sökt jobb på grund av bristande kunskaper i estniska (Vetik 2001:6). Språkbarriären hindrar dessutom ryssar från att ta del av de utbildningsmöjligheter som finns i det estniska samhället och det hindrar dem från att ta del av det kulturella och politiska livet. Kunskaper i estniska, eller åtminstone en vilja att lära sig språket medför dessutom en större acceptans från den estniska befolkningens sida. Att icke-esterna

---

<sup>14</sup> Enligt en undersökning i Ida-Virumaa-distriktet i nord-östra Estland, ansåg 63 procent av de tillfrågade ryskspråkiga att deras ekonomiska situation var ”komplicerad” och 14 procent kände av ett ”ekonomiskt förtryck” (economic deprivation). Källa: Kirch 1997:69.

<sup>15</sup> Vid en jämförelse år 1999 hade icke-ester i Tallinn de bästa språkkunskaperna. 34 procent talade flytande estniska medan 21 procent inte talade estniska alls. Tallinn låg alltså över landsgenomsnittet. Narva och Kohtla-Järve låg under landsgenomsnittet men skiljde sig åt sinsemellan. Fem procent av de tillfrågade i Narva uppgav att de talade ganska god estniska (17 procent för hela landet) medan 60 procent inte talade estniska alls (33 procent). I Kohtla-Järve var situationen bättre. Där uppgav 21 procent att de talade bra estniska och 44 procent att de inte pratade någon estniska alls (Proos 2000:108,110).

lär sig estniska är därför helt centralt för att de ska integreras in i det estniska samhället (State Programme 2000:12).

### 3.2 Det estniska utbildningssystemet under Sovjettiden

Under de år då Estland var en del av Sovjetunionen förändrades det utbildningssystem som existerat mellan år 1920-40 kraftigt. Som en del av Sovjetunionen utsattes Estland för den fulla kraften av den sovjetiska ideologin, politiken och planekonomin under nästan ett halvt sekels tid. Utbildningssektorn var ett av de områden som påverkades då det estniska utbildningssystemet gjordes om i överrensstämmelse med sovjetiska krav och integrerades in i det sovjetiska systemet.<sup>16</sup> Den officiella sovjetiska policyn förespråkade estnisk-rysk tvåspråkighet, obligatoriskt krav på examen och ideologisk mognad. Religion och samhällskunskap togs bort från läroplanen, det ryska språket blev det viktigaste ämnet och grunden för utbildningen utgjordes av Marxistisk-Leninistisk ideologi. I början av 1950-talet ledde en kampanj mot den gamla intelligentsian till att många lärare och skoladministratörer förlorade sina jobb. Liksom samhället i övrigt delades även skolsektorn in i en estniskspråkig och en ryskspråkig del. Detta ledde till att två parallella skolsystem utvecklades i Estland under Sovjettiden- den estniskspråkiga skolan och den ryskspråkiga skolan (Vetik 2001:6). Beroende på vilken skola man valde innebar detta antingen enspråkighet (ryska) eller tvåspråkighet (estniska-ryska). Övriga språk- tyska, hebreiska, finska och svenska- som under mellankrigstiden blivit tillgodosedda genom modernmålsskolor försvann helt från undervisningen och barnen assimilerades in i den estniska eller den ryska skolan. Det blev inte längre möjligt att studera modersmålet ens som tillvalsämne (Estonian Institute 1998b:3).

---

<sup>16</sup> År 1946 organiserades Folkets Kommissariat för Utbildning för ESSR om till Ministeriet för utbildning för ESSR. Den statliga kontrollen över träning och utbildning genomfördes därefter av inspektörerna från departementen för utbildning och Ministeriet för utbildning. Det estniska skolsystemet inordnades sålunda i ett hierarkiskt kontrollerat system där inspektörerna från Utbildningsministeriet kontrollerade inspektörerna för skolorna och distrikten i Estland. Kommunistpartiet föreslog sina direktiv till kongresserna vilket följdes av sovjetisk lagstiftning och med dessa som grund skapades de estniska lagarna och dekreten. Det var det Estniska Kommunistpartiets uppgift att organisera att ESSR följde direktiven från USSR. Utbildningsorganen i Sovjetunionen styrde hela utbildningen i ESSR genom ministerierna och de centrala departementen i Estland (Sirk 1999:1,5).

### *3.2.1 Den ryskspråkiga skolan*

Den ryska skolan var alltså i princip enspråkig. Undervisningen i det estniska språket fortsatte visserligen men skars ned till ett minimum. Estniskan ansågs nämligen inte ha någon större betydelse för den ryskspråkiga befolkningen eftersom det endast var ett litet lokalt språk. Innehållet i undervisningen och förhållandet lärare-elev skiljde sig också åt mellan den estniska och den ryska skolan, dessutom gick de ryskspråkiga barnen i skola endast 10 år (undantaget perioden 1958-65) medan de estniskspråkiga barnen gick i skola i 11 år. De ryskspråkiga skolorna i Estland var en del av det sovjet-ryska skolsystemet och de använde sig av den Ryska Federationens program. Man använde sig av samma läromaterial och metodologi som övriga Sovjetunionen och lärarna utbildades i sovjetiska träningscentrum. Nya läroplaner utvecklades genom vetenskapliga expertpaneler godkända av det kommunistiska partiet (OECD Examiners' Report Estonia 2001:88). Detta ledde till en stor homogenitet i den ryskspråkiga undervisningen och det underlättade mobiliteten inom Sovjetunionen. Det medförde även att immigranter från andra etniska grupper kom att genomföra sin utbildning i ryskspråkiga skolor i Estland (Estonian Institute 1998b:3). Skolorna hade liksom det ryskspråkiga samfundet som helhet liten kontakt med det estniska språket och den estniska kulturen.

### *3.2.2 Den estniskspråkiga skolan*

I den estniskspråkiga skolan däremot utvecklades under 1960-, 70- och 80-talet gradvis en mer oberoende utbildningspolitik än i övriga delrepubliker. Från 1960-talet tilläts den estniska skolan ha sin egen läroplan efter direktorier från Sovjetunionen och vissa textböcker skrevs på estniska av estniska författare (Sirk 1999:2). Samtidigt som man utåt sätt följde de sovjetiska kraven behöll många inom lärarkåren en vision av mellankrigstidens Estland, speciellt de som fått sin utbildning i Estland. Man bevarade traditioner och höll fast vid lokala och nationella karaktäristika, till exempel körsång och firandet av nationella högtider (OECD Examiners' Report Estonia 2001:55-56). Det ansågs viktigt att lyfta fram det estniska språket och den estniska kulturen- speciellt under den stalinistiska eran- eftersom externa ansåg att det var en naturlig rättighet att kunna utbildas på modersmålet. Mot

---

slutet av 1970-talet inleddes återigen en mindre russifieringsprocess. En nedgång i den sovjetiska ekonomin medförde att centralstyret ökade det ideologiska trycket med syfte att smälta samman nationerna till en enad sovjetisk nation. Detta innebar nya försök till en mer effektiv undervisning i ryska och en relativt minskad betydelse av undervisningen i modersmålet och utländska språk. År 1981 inleddes språkundervisning på ryska i de estniska skolorna redan i första klass och även i förskolorna infördes ryskundervisning (Sirk 1999:5). Under andra halvan av 1980-talet minskade dock den sovjetiska kontrollen över utbildningssektorn. I slutet av årtiondet började decentraliseringen av utbildningssystemet och beslutanderätten överfördes till lokalstyren och skolledare. Det gjordes försök att anknyta ämnena i den ryska skolan med Estland. År 1987 hölls det kongress för lärarna och år 1988 en utbildningskongress där huvudtemat var ”utbildning av den fria individen” (Sirk 1999:3).

### 3.3 Ojämn koncentration av ryskspråkiga elever

Som tidigare nämnts medförde den sovjetiska industrialiserings- och militärpolitiken att de ryskspråkiga kom att koncentreras till den nord-östra delen av Estland och till Tallinn. I de områden som har tätast ryskspråkig befolkning ligger av naturliga skäl även de flesta ryskspråkiga skolorna. Hela 43,75 procent av de ryskspråkiga skolbarnen går i skola i Tallinn där de faktiskt utgör nästan hälften (47,4 procent) av alla skolbarn medan 37,5 procent av de ryskspråkiga skolbarnen är koncentrerade till Ida-Virumaa i nord-östra Estland. De ryskspråkiga skolorna ligger främst i stadsområdena, endast 1,2 procent (eller 802) av de ryskspråkiga barnen går i skola på landsbygden. Som har konstaterats ovan är det inte bara ryska barn som går i de ryskspråkiga skolorna utan även många barn från andra etniska grupper från det forna Sovjetunionen. Andelen etniska ester i de ryskspråkiga skolorna är dock mycket litet, endast tre procent, medan antalet ryssar (alltså inte ryskspråkiga) är 79 procent och i de mixade skolorna är fördelningen 64 procent ester och 30 procent ryssar (Non-Estonian education and non-Estonian schools in Estonia 1998:4). Skillnaderna över tid och mellan olika städer i Estland åskådliggörs genom tabell 3.2. Både Narva, Sillamäe och Kohtla-Järve ligger i länet Ida-Virumaa. Tartu är huvudstad i länet

Tartumaa som ligger i mitten av Estland och gränsar i öster till sjön Peipsi (som i sin tur skiljer Estland från den Ryska federationen). (Se figur 3.1).

*Tabell 3.2: Antal elever i estnisk- och ryskspråkiga skolor 1990/91-1997/98.*

<b>Undervisning språk</b>	<b>1990/91</b>	<b>%</b>	<b>1996/97</b>	<b>%</b>	<b>1997/98</b>	<b>%</b>
<b>Totalt i Estland</b>	<b>218 807</b>		<b>215 661</b>		<b>217501</b>	
Estniska	138 288	63.22%	148 316	68.77%	151478	69.64%
Ryska	80 519	36.78%	67 345	31.23%	66023	30.36%
<b>Tallinn</b>	<b>65 466</b>		<b>60 397</b>		<b>60 928</b>	
Estniska	29 941	45.74%	30 843	51.07%	32 038	52.58%
Ryska	35 525	54.26%	29 548	48.93%	28 890	47.42%
<b>Narva</b>	<b>11 205</b>		<b>11 180</b>		<b>11 127</b>	
Estniska	181	1.61%	243	2.17%	252	2.26%
Ryska	11 024	98.39%	10 937	97.83%	10 875	97.74%
<b>Sillamäe</b>	<b>2 987</b>		<b>2 976</b>		<b>2 964</b>	
Estniska	17	0.5%	69	2.32%	74	2.50%
Ryska	2 970	99.43%	2 907	98.68%	2 890	97.50%
<b>Kohtla-Järve</b>	<b>12 627</b>		<b>7 653</b>		<b>7 575</b>	
Estniska	2 226	17.63%	1 077	14.07%	1 094	14.42%
Ryska	10 401	82.37%	6 576	85.93%	6 481	85.58%
<b>Tartu</b>	<b>15 818</b>		<b>16 020</b>		<b>16 388</b>	
Estniska	11 219	70.39%	12 613	78.84%	13 144	80.21%
Ryska	4 599	29.07%	3 390	21.16%	3 244	19.79%

Källa: Estonian Institute 1998b:5.

## 4 Estnisk integrations- och utbildningspolicy under 1990-talet

Den estniska staten ställdes inför omfattande svårigheter i frågan om hur man skulle hantera den stora ryska minoritet som över en natt hamnade på estniskt territorium. Skulle man försöka få dem att återvända till Ryssland eller skulle man försöka exkludera dem och med hjälp av endast etniska ester bygga upp samhället som det var under mellankrigstiden? Om man istället valde något slag av integreringsprocess hur skulle man kunna integrera över en tredjedel av befolkningen som knappt hade några kunskaper i det estniska språket och det estniska samhället? Speciellt med tanke på de omfattande barriärer som byggts upp mellan de båda samfundet under Sovjettiden? Hur skulle man göra med utbildningssystemet? Om man valde att hålla fast vid två mer eller mindre separata skolsystem borde detta rimligtvis motverka en integrationsprocess men hur skulle man klara av att slå samman de båda systemen? Utmaningarna var många för den estniska staten och angreppssätten varierade stort under 1990-talet.

### 4.1 En officiell policy växer fram

År 1997 antogs för första gången en officiell integrationspolitik i Estland. (Se 6.1.2). Arbetet inleddes med att regeringen Siiman tillsatte en expertkommitté som fick till uppgift att ta fram grunderna till den estniska integrationspolicyn. Resultatet blev *The Bases of Estonian state policies for the integration of non-Estonians into Estonian society* (10/2 1998) och den aktionsplan för den estniska regeringen som antogs i mars 1999 kallad "Action Plan of the Estonian Government: Integration of non-Estonians into Estonian Society". Dessa två dokument kan sägas utgöra en enhet där "Action plan..." syftade till att internt inom regeringen förklara vad som skulle åstadkommas snarare än att förklara det för utomstående aktörer. Idéerna från dessa två program vidareutvecklades (och i viss mån förkastades) sedan i *State Programme "Integration in Estonian Society 2000-2007"* (mars 2000). Många av de grundläggande idéerna till ovanstående program fanns dock redan i UNDPs dokument *Integrating non-Estonians into Estonian Society: Setting the Course* som

presenterades i september 1997. Även andra viktiga förändringar skedde på det politiska området som gynnade integrationsprocessen. Den dåvarande Ministern för Etniska frågor, Katrin Saks, blev ansvarig för Integrationsstiftelsen för icke-ester i mars 1999 vilken hade fått i uppgift att implementera den nationella integrationspolicyn.<sup>17</sup> Ett representationskontor för den ryskspråkiga minoriteten etablerades dessutom i nord-östra Estland (Open Society Institute 2001: 206).

Huvudmålsättningen för integrationspolitiken inom utbildningssektorn under senare halvan av 1990-talet var att förena de estnisk- och ryskspråkiga utbildningssystemen med syfte att bevara den estniska nationen, kulturen och staten. Tolerans och respekt för språk, människor och kunskap i estniska ansågs vara viktiga. Inom utbildningsstrukturen ville den estniska staten ta hänsyn till att antalet estnisktalande i världen är litet och att republiken Estland är den enda stat i världen där estniska är ett officiellt språk (State Programme 2000:22). Lagstiftnings- och reformarbetet inriktades därför på att göra sig av med ideologiska element från Sovjettiden i universitetsmiljön och påbörja utvecklandet av nya undervisningsplaner, textböcker och läromaterial där undervisningsspråket i huvudsak var estniska. Dessutom ansträngde man sig för att återutbilda lärare som var anpassade till ett skolsystem där undervisningen huvudsakligen var på estniska och utveckla kontakter med bidragsgivare i väst.

Under åren 1997-2000 lades integrationsprogram fram som riktade sig direkt mot integreringen av de estnisk- och ryskspråkiga skolsystemen, ett var "The Development Plan for Russian-Medium Schools" (The formation of a unified Estonian education system Activity Plan 1997-2007) som utarbetades av utbildningsministeriet och godkändes av den estniska regeringen 20/1 1998. I programmet lade ministeriet fram riktlinjerna för de kommande tio åren och bestämde statens och de estniska lokala myndigheternas skyldigheter att nå uppsatta mål fram till år 2007 (Estonian Institute 1998b:7). Tidigare samma år, i april, hade en annan handlingsplan lagts fram, "The Strategies of Teaching Estonian to the Non-

---

<sup>17</sup> Katrin Saks rapporterade även direkt till premiärministern i etniska frågor och minoritetsfrågor. I ett flertal ministärer från år 1992 och framåt har det funnits en ministerpost utan portfölj (konsultativt statsråd) i etniska



Estonian Speaking Population” vars syfte det var att lägga upp en strategi för hur icke-estnisktalande skulle lära sig estniska det närmaste decenniet (Ministry of Foreign Affairs 2000b).<sup>18</sup> Båda programmen var delar av det Statliga integrationsprogrammet och pekade på hur viktigt den estniska staten ansåg att det var att minoriteterna lärde sig det estniska språket.

Det dröjde dock ända till i slutet av 1990-talet innan politiskt samförstånd kunde uppnås för koncepten runt utbildningsreformerna. Orsakerna till detta var flera: För det första rådde stor ekonomisk instabilitet i Estland under de första åren efter självständigheten. För det andra bidrog ett flertal välmenande men ofta okoordinerade utländska initiativ och pilotprojekt visserligen till att stimulera fram reformer men de förstärkte samtidigt bristen på sammanhang (OECD Examiners' Report Estonia 2000: 18-19). Bristen på en sammanhängande politik förstärktes även av ett stort antal regerings- och ministerbyten (åtta stycken). Varje estnisk kultur- och utbildningsminister<sup>19</sup> hade sin speciella åsikt om hur utbildningen av den estniska minoriteten skulle struktureras och ville lämna sitt "bomärke" på lagområdet (Brown 1997:3). Mot slutet av detta årtionde kunde man dock slutligen enas runt konceptet "Lärande Estland" (Learning Estonia).<sup>20</sup>

#### *4.1.1 Den andra generationens lagverk och den nationella läroplanen*

År 1996 infördes ett "andra generationens lagverk" för den allmänna utbildningen, yrkesutbildningen och den högre utbildningen då de lagar som antagits år 1991-92 antingen ersattes eller gjordes om betydligt. I sitt arbete tog man hjälp av utländska experter i syfte att försöka ta efter den bästa praxisen hos utbildningssystemen i väst. Man började dessutom utveckla rutiner för att kunna kontrollera att målen inom integration och utbildning uppfylldes på ett tillfredsställande sätt (OECD Examiners' Report Estonia 2000: 15, 19). Samma år lades den nationella läroplanen fram. Genom

---

frågor även om den gått under något olika benämningar (State Programme 2000:8-9).

<sup>18</sup> Handlingsplanen godkändes av den estniska regeringen den 21/4 1998.

<sup>19</sup> Kultur- och utbildningsministerierna var tidigare sammanslagna till ett ministerium men blev år 1996 separata ministerier.

<sup>20</sup> Konceptet "Lärande Estland" (Learning Estonia) utvecklades av Akademiska rådet som sammankallats av den estniska republiken president (OECD Examiners' Report Estonia 2000:16).

läroplanen gjorde den estniska staten för första gången en ansats att försöka skapa en enhetlig statlig politik av de till stora delar decentraliserade och fragmenterade reformer som genomförts tidigare (OECD Examiners' Report Estonia 2000:14-15).<sup>21</sup> Den statliga läroplanen vilade på principen att man skulle prioritera det estniska nationella medvetandet, kulturen och traditionerna. Samtidigt skulle man stödja andra grupperns sökande efter en identitet liksom främjandet av deras kulturer. Alla människor skulle ha samma möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen och därför skulle man ta hänsyn till nationella, regionala, åldersrelaterade, köns- och individuella särigheter vid urvalet av undervisningsföreskrifter och i innehållet i undervisningen (State Programme 2000:50).

I den nya läroplanen skiljde man inte längre mellan primär (årskurs 1-6) - och grundutbildning (årskurs 7-9). Grundskolan skulle istället behandlas som en enhet som omfattade såväl estnisk- som ryskspråkiga skolor. Genomförandet av 1996 års undervisningsplan och anpassningen av de ryskspråkiga skolorna till den nya statliga undervisningsplanen påbörjades på hösten år 1998 för årskurserna 1, 4, 7 och 10, år 1999 för årskurserna 2, 5, 8 och 11 och år 2000 för årskurserna 3, 6, 9 och 12 (OECD Examiners' Report Estonia 2000:65). Vad som ytterligare var betydelsefullt ur integrationssynpunkt var att det i läroplanen slogs fast att undervisningen på grundskolenivå skulle leda fram till en fastslagen kvalifikationsnivå som, om den fullföljdes tillfredsställande, skulle göra det möjligt för eleven att få medborgarskap och välja hur man vill fortsätta sina studier (State Programme: Executive Summary 2000). Viljan till reformer på utbildningsområdet från den estniska statens sida höll i sig under hela 1990-talet trots en försämrad ekonomi mot slutet av årtiondet. Exempelvis fortsatte man utveckla nya textböcker och nytt läromaterial och man höll fast vid det kontrollsystem som introducerades år 1996 (OECD Examiners' Report Estonia 2000:15-16, 19).

---

<sup>21</sup> Den statliga läroplanen för de estniska grund- och vidaregåendeskolorna godkändes av den estniska regeringen den 6/9 1996. Arbetet med denna läroplan hade påbörjats redan strax efter självständigheten på initiativ av utbildningsministeriet och sedan år 1992 hade förändringar i grundskolesystemet introducerats parallellt med designandet av 1996 års nationella läroplan. År 1994 och 1995 hade dessutom två preliminära versioner lagts fram för diskussion bland lärare och administrativ personal inom utbildningssektorn (OECD Examiners' Report Estonia 2000: 65, 79).

#### 4.1.2 Förenta Nationernas Utvecklingsprogram

Förenta Nationernas Utvecklingsprogram (UNDPs) *Integrating non-Estonians into Estonian Society: Setting the Course* är ett ramdokument och utgjorde resultatet av ett samarbetsprojekt mellan FN:s utvecklingsprogram och en arbetsgrupp utsedd och tillsatt av den estniska regeringen.<sup>22</sup> Programmet- som kungjordes den 15 september 1997- hade som mål att stödja den estniska regeringen i integrationen av icke-ester som bor i Estland till ”ett öppet och stabilt estniskt samhälle” (UNDP: Foreword 1997). Dokumentet innehåller ingen aktionsplan och ej heller någon detaljerad analys av det estniska samhället och utgjorde därmed endast en grund för den fortsatta integrationspolitiken att utgå ifrån. *Integrating non-Estonians...* hade trots det en stor betydelse för den statliga integrationsprocessen eftersom det var här regeringen i samarbete med UNDP för första gången lade fram ett utkast till integrationspolitik.

Det är intressant att konstatera att UNDP verkar ha haft en dubbel roll i det estniska arbetet med att ta fram en integrationspolicy. Samtidigt som UNDP genom ett tätt samarbete med estniska aktörer hjälpte den estniska staten att ta fram en integrationspolicy agerade man som ett internationellt organ som framförde kritik mot den estniska statens sätt att hantera integrationspolitiken. Estniska företrädare har dock konstaterat att UNDP inte har styrt eller lagt sig i den estniska utvecklingen av en policy på området utan enbart försökt hjälpa till i processen (UNDP 2000:ii, 9). Därmed bör man se på detta program som en blandning mellan påverkan utifrån och ett projekt i samförstånd med den estniska styresmakten. UNDP skulle knappast tillåta vilket utfall som helst men å andra sidan var samtliga medlemmar av arbetsgruppen ester. Dessutom bidrog ett stort antal estniska instanser till programmets förverkligande. Det teoretiska bidraget till den estniska integrationsprocessen gick för övrigt hand i hand med olika praktiska

---

<sup>22</sup> Arbetet utfördes av en grupp som tillsatts av den estniska regeringen bestående av ekonomer, sociologer, statsvetare och andra estniska akademiker och offentliga personer men det leddes av en representant för UNDP. Utöver det konsulterades akademier, institutioner, regeringsrepresentanter, minoriteter och NGOs under arbetets gång för att kunna slutföra dokumentet och få in ett bredare perspektiv.

samarbetsprojekt på integrationsområdet som främst riktade in sig på att icke-ester skulle lära sig det estniska språket.<sup>23</sup>

## 4.2 Den första integrationsstrategin

Den estniska integrationspolicyns teoretiska ramverk finns stipulerat i de övergripande policydokument som det redogjordes för i 4.1. Dokumenten skiljer sig åt från *The Bases...* och "Action plan..." å ena sidan och *State Programme...* å den andra. I *State Programme...* hade idéerna från de två första dokumenten utvecklats och förändrats. *The Bases...* utgjorde i sin tur en logisk fortsättning på UNDPs dokument och redogjorde i koncentrerad form för vad man speciellt skulle lägga tonvikten på i den framtida statliga integrationspolitiken.

### 4.2.1 Riv barriärerna

I *The Bases of the Estonian State Integration Policy* konstateras det att förhållandena mellan de etniska grupperna har förändrats från tiden för Estlands självständighet fram till år 1998. En majoritet av både ester och icke-ester har genomgått ett mentalt skifte. Esterna har blivit mer öppna och toleranta i frågor som rör icke-esterna samtidigt som icke-esterna inser att Estlands självständighet är oåterkallelig (Government of Estonia 1998:1). De ryskspråkigas språkliga och mentala isolering från det estniska samhället innebär dock att integrationsprocessen är behäftad med många problem. Enligt sociologiska undersökningar gjorda på mitten av 1990-talet är det på väg att bildas två separata samfund inom republiken Estlands gränser (Vetik 2001:7). Om detta skulle förverkligas skulle det kunna leda till stora sociala och säkerhetspolitiska påfrestningar för den estniska staten.

Hur ska man då kunna undvika att "två samfund i ett" - modellen utvecklas och åstadkomma mer integration i det estniska samhället? För det första måste man försöka skapa trygghet och förtroende mellan de etniska grupperna för att på det

---

<sup>23</sup> Under sommaren 1997 inledde UNDP ett samarbetsprojekt tillsammans med den estniska regeringen, Danmark, Finland, Norge och Sverige. Projektet omfattade estnisk språkträning för 1010 icke-estniska ungdomar via 15 sommarläger, utbildning av 360 lärare i ryskspråkiga skolor med hänsyn till implementeringen av den nationella läroplanen och stöd till kapacitetsträning i form av träning och material till Integrationsstiftelsen (UNDP Project Brief 1998:2).

sättet kunna bryta ned de barriärer som finns. Begreppet ”trygghet” definieras olika för ester och icke-ester. För esterna innebär det att man bevarar och utvecklar det estniska språket och den estniska kulturen. Det estniska folkets medvetenhet om sin egen litenhet utgör i detta sammanhang en extra börda, socialt och psykologiskt, eftersom många fruktar att en ökad integration kommer att innebära att de nationella värderingarna kommer att bli mer oklara och att den estniska kulturen kommer att försvagas (UNDP: Point of departure 1997). Det mentala kollektiva arvet från sovjettiden- då esterna upplevde det som att deras kultur höll på att suddas ut- utgör ytterligare en belastning. Det kommer att ta tid innan känslan av utsatthet försvinner. Fortfarande år 1999 ansåg 63 procent ester att ryssarna var ett stort hot eller ett hot mot bevarandet av den estniska nationaliteten (Pettai 2000a).

Trygghet för icke-esterna däremot innebär att man kan känna sig säker på att den estniska statens policy inte orienterar sig mot utvisning eller assimilation av minoriteter och att den estniska staten tillåter lingvistisk och kulturell mångfald parallellt med den estniskspråkiga offentliga sfären (Government of Estonia 1998: 2). De ryskspråkiga oroar sig även över sin osäkra juridiska status och för sina barns framtid i Estland. Vidare är det viktigt att de ryskspråkiga får klara regler om vad som krävs av dem och på vilket sätt de måste anpassa sig till det estniska samhället. Annars kan de få intrycket att oavsett vad de gör (om de nu inte låter sig assimileras) kommer de ändå inte att bli accepterade i samhället (Kymlicka 2000). Känslan av trygghet och att man litar på den estniska staten är i nuläget lågt bland icke-esterna. Endast åtta procent litar på den estniska staten och känner sig trygga i Estland medan 37 procent mer eller mindre litar på den estniska staten (Pettai 2000a). För att skapa en känsla av trygghet behövs det en integrationsprocess i det estniska samhället. Detta definieras på följande sätt i *The Bases of the Estonian State Integration Policy*:

”Den förändrade interna och externa situationen kräver att den estniska integrationspolicyn tar ett steg framåt. Detta steg måste baseras på internationellt godkända standarder och Estlands konstitutionella principer, på våra [Estlands] nuvarande nationella och sociala intressen och på målet att garantera en snabb modernisering av samhället i kontexten anslutning till den Europeiska Unionen medan man samtidigt bevarar både stabiliteten och ett åtagande för bevarandet och ett fortsatt utvecklande av den estniska kulturen” (Government of Estonia 1998:1). *Min översättning.*

Ett av de viktigaste målen för integrationsstrategin var att genom attitydförändringar skapa en öppen kommunikation i det multi-kulturella Estland. Man ville förändra attityden på dem som såg på icke-esterna som ett problem till att de börja se på dem som en potential för utveckling och som aktiva deltagare i återuppbyggnaden av Estland (Government of Estonia 1998: 3; Vetik 2001: 20). Man ville samtidigt att icke-esterna skulle bidra aktivt till integrationsprocessen så att man tog hänsyn till deras behov och förväntningar.

Begreppet integration definieras i *The Bases...* som ”en persons involvering i alla delar av det sociala livet. Integration ska inte behöva innebära en förändring av den etniska identiteten utan istället att man tar bort de barriärer som hindrar icke-esterna från att konkurrera på lika villkor på arbetsmarknaden och det offentliga livet.” Man vill skapa möjligheter för ett meningsfullt deltagande av icke-esterna i det estniska samhället- ett genombrott i lärandet av det officiella språket och omformning av icke-estniska språkskolor in i ett estnisktcentrerat skolsystem. Nedbrytandet av barriärerna skulle innebära att även icke-esterna hade möjlighet att tas upp i den estniska kulturella sfären och inkluderas in i ett aktivt socialt liv (Government of Estonia 1998: 2).

#### ***4.2.2 Grunderna till den estniska statens integrationspolicy. Teori.***

I den första integrationsstrategin poängteras främst tre element; individen ska stå i centrum, det ska finnas en stark gemensam kärna och den estniska kulturen ska dominera. Att individen ska stå i centrum innebär att man speciellt vill poängtera varje individs rätt att välja sin grupptillhörighet och sin kulturella identitet. Ingen ska hindras från att lyfta fram sin identitet och ingen skall tvingas att höra till en speciell nationell grupp. Detta ska dock inte påverka minoritetsgruppens rätt till en kulturell identitet. Att man lägger tonvikten på individen innebär samtidigt att man anser att integrationsstrategin inte ska vila på grupprättigheter som är bestämda genom lagstiftning utan snarare på attityder och föreställningar som har stöpts av det estniska samhället. På detta sätt vill man uppnå större öppenhet både bland ester och bland icke-ester (Vetik 2001:17).

Det multi-kulturella samhället kan endast fungera effektivt om det innehåller en tillräckligt stor gemensam kärna. Den gemensamma kärnan lägger grunden för ömsesidigt berikande förbindelser, lyfter fram gemensamma intressen och skapar en situation där olika nationaliteter kan känna sig trygga. Det är naturligt att en stor del av den gemensamma kärnan ska komma från den estniska kulturen men även minoriteterna ska bidra och en betydande del ska även komma från den pågående europeriseringsprocessen. Även vardagsliv och handlingsmönster skall bli till en del av den gemensamma kärnan (Vetik 2001:17). Den estniska kulturens dominans innebär att alla kulturer visserligen är jämlika i den offentliga diskussionen men att den estniska kulturen är prioriterad i förhållande till den estniska staten. Syftet med den estniska staten är nämligen att bevara och utveckla en estnisk kulturell sfär. Samtidigt ska staten försäkra att minoritetskulturer får chansen att utvecklas. Även om det estniska samhället visserligen går mot att bli mer multi-kulturellt ska staten förbli estnisk.

### 4.3 Det Statliga integrationsprogrammet

*The State Programme "Integration in Estonian Society 2000-2007"* är det mest betydelsefulla av de program som har lagts fram i Estland på området integration. Arbetet med programmet inleddes i augusti 1999 då ministern för populationsfrågor Katrin Saks satte samman en grupp experter vars uppgift det blev att skissera ett program för integrationen av det estniska samhället åren 2000-2007. Man använde sig av de ramar man skisserat i *The Bases...* och den tidigare regeringen Siimans "Action plan...".<sup>24</sup> *The State Programme "Integration in Estonian Society 2000-2007"* antogs av regeringen Laar den 14 mars år 2000 efter endast cirka sju månaders arbete. Programmet är en konkret aktionsplan för den estniska regeringen och andra centrala institutioner på integrationsområdet för åren 2000-2007 (State Programme:

---

<sup>24</sup> I mars 1999 genomfördes ett regeringsskifte i Estland. Den mitten-höger orienterade minoritetsregeringen ledd av Mart Siiman ersattes av en något mer höger-orienterad regering ledd av Mart Laar. Den nya regeringen som satt vid makten från mars 1999 till december 2001 bestod av partierna Pro Patria (I), Moderates (M) och Reformpartiet (RE). Källa: Lagerspetz och Vogt 1998). (Se bilaga 1).

Executive Summary 2001).<sup>25</sup> Implementeringen av programmet skulle skötas av Integrationsstiftelsen som även fick till uppgift att integrera icke-ester in i det estniska samhället och att koordinera användandet av de resurser som är avsatta till integrationsprocessen.<sup>26</sup>

#### *4.3.1 Teoretiskt ramverk runt det statliga integrationsprogrammet*

Det Statliga integrationsprogrammet utgjorde en andra fas i utformningen av den estniska integrationspolitiken. Med integration i Estland vill man å ena sidan uppnå en social harmonisering av samhället- skapandet och framhävandet av det som förenar alla medlemmar i samhället. Grunden för denna harmonisering ska dels ligga i kunskap i det estniska språket och dels i innehavet av estniskt medborgarskap. Samtidigt skall samhället erbjuda möjligheter för att kunna bevara etniska skillnader genom att man erkänner olika minoriteters etniska och kulturella rättigheter och deras etniska och kulturella särart. Synen på det estniska samhället är alltså att det i tillägg till de gemensamma drag som förenar människor även skall få finnas språkliga och kulturella skillnader. Det anses alltså som viktigt att bevara de etniska skillnaderna. (Vetik 2001:19). Slutmålet för denna integrationsprocess är den estniska modellen för ett multikulturellt samhälle.

Det Statliga integrationsprogrammet karaktäriseras av principerna för **kulturell pluralism, en stark gemensam kärna och bevarandet och utvecklandet av den estniska kulturella domänen** (State Programme 2000:3). Med ordet ”kulturell pluralism” menar man i detta sammanhang erkännandet av den kulturella särarten hos de etniska minoriteterna i det estniska samhället. Etniska minoriteter som bor i Estland ska garanteras möjligheter att bevara sitt eget språk och sin kulturella särart, först och främst genom organisering av utbildning och andra samhällsaktiviteter på

---

<sup>25</sup> Det uttrycks mycket klart i integrationsprogrammet att man anser att det är mycket viktigt att lagstiftning och normativa beslut som fattas i Republiken Estland stödjer programmets huvudmål. De lagar som är närmast sammankopplade med det Statliga Integrationsprogrammets mål är: Den estniska Konstitutionen, Medborgarskapslagen, Utlänningslagen, Språklagen och Lagen om Kulturell Autonomi för Nationella Minoriteter (State Programme 2000:5,7-8).

<sup>26</sup> Ordföranden i Integrationsstiftelsen är Ministern för Etniska frågor. Medlemmar är ministrarna för inrikesfrågor och utbildning, åtskilliga medlemmar från *Riigikogu* och representanter för ministerier, UNDP, estniska institut för högre utbildning och Ida-Viru läns styrelse. Källa: State Programme 2000:3.



modersmålet. Konceptet ”pluralism” omfattar erkännandet av den kulturella särarten hos de etniska minoriteterna i det estniska samhället. Ett av målen med integrationen är sålunda den kulturella acklimatiseringen av olika etniska grupper i Estland, inte deras assimilering in i den estniska kulturen. Det är mycket viktigt att skilja på dessa två begrepp. Man vill från den estniska regeringens sida bevara språket och det kulturella arvet hos de etniska grupperna samtidigt som man strävar efter integration runt en stark gemensam kärna i det estniska samhället. För att undvika assimilering är det även viktigt att inte bara den ena gruppen förändras medan den andra förblir passiv (State Programme 2000:16; Vetik 2001:21).

Integrationen runt **den starka gemensamma kärnan** anses vara en förutsättning för att det estniska multi-kulturella samhället skall fungera. Den gemensamma kärnan definieras territoriellt av Estland och grundar sig på det estniska språket eftersom kunskaper i det officiella språket är grundläggande för att de offentliga institutionerna skall kunna fungera. Den gemensamma kärnan skall utgöras av generella mänskliga och demokratiska värden, en gemensam sfär av information och en estniskspråkig miljö. Dessutom skall den bestå av gemensamma statliga institutioner och värderingar baserade på kunskaper i estnisk historia och ett medvetande om naturen av det estniska medborgarskapet och det estniska samhällets multi-kulturella natur (State Programme 2000:3-4, 13). Den gemensamma kärnan skall dock inte omfatta alla delar av medborgarnas liv, den tillhör den offentliga sfären och inte den privata. Den privata sfären omfattar exempelvis språk, etniska traditioner, religiösa föreställningar, familjetraditioner och personlig livsstil. Dessa områden anses tillhöra varje individs privata intressen och varje individ ska ges möjligheter att utveckla sig på dessa områden efter eget tycke.

Den estniska integrationsmodellen grundar sig på integration på **individuell nivå**. Det är den individuella integrationen som är tänkt att forma den gemensamma offentliga kärna som ska fungera med det estniska språket, gemensamma sociala institutioner och demokratiska värderingar som grund. Statens uppgift är endast att försöka skapa förhållanden som förändrar individens attityder och förståelse av omvärlden. Den individuella integrationen-som grundar sig på principen om individers rättigheter- bör dock kombineras med erkännandet av etniska gruppers

rättigheter. Gruppens rättigheter kommer till uttryck genom principen för kulturell pluralism och bevarandet av den estniska kulturella domänen (State Programme 2000:16-17).

Som nämndes i avsnitt 4.2.2 ska den estniska kulturen prioriteras i förhållande till den estniska staten eftersom ett av målen med integrationsprogrammet är att **bevara och utveckla den estniska kulturella domänen**. Alla kulturer ska dock vara jämbördiga i den offentliga debatten eftersom den estniska staten samtidigt strävar efter att göra det estniska samhället mångkulturellt. När det gäller utvecklandet av det gemensamma kulturella området är och förblir dock Estland estnisktcentrerad (State Programme 2000:17).

#### *4.3.2 Privat och offentlig sfär i den multi-kulturella modellen*

Statsvetaren John Rex har kommit att få en central betydelse för utvecklingen av den estniska multi-kulturella modellen. Rex baserar sina teorier om den multi-kulturella modellen på begreppen ”enhet” och ”skillnad” i den privata och den offentliga sfären. Hans teorier överfördes och vidareutvecklades till det estniska fallet i ett samarbetsprojekt mellan Rex och den estniske statsvetaren Raivo Vetik och fick en stor betydelse för den teoretiska grunden bakom det Statliga integrationsprogrammet (Vetik 2002 [intervju]). Rex teorier baserar sig på differentieringen mellan den offentliga och den privata sfären. För att kunna få ett grepp om multi-kulturalism som en form av social organisation måste man undersöka hur homogena eller skilda de viktigaste kulturella grupperna i samhället i dessa två sfärer är och vilken sorts policy som staten implementerar i deras relation till varandra. Enligt Rex teori är det proportionerna mellan ”enhet” och ”skillnad” i både den privata och den offentliga sfären som är den viktigaste variabeln i definitionen av multi-kulturalism. Skillnader i den privata sfären utgör inte något problem eftersom de anses berika hela den kulturella arenan. Enligt Rex bör däremot den offentliga sfären vara så homogen som möjligt eftersom det bidrar till en sammanhållning som är nödvändig för samhällets normala funktioner (Vetik 2001:19).

Det har dock visat sig vara svårt att skilja på den offentliga och den privata sfären i praktiken eftersom vissa fenomen i samhället hör till båda sfärer. Ett exempel

---

är utbildning som ger personen både instrumentell kompetens i den offentliga sfären samtidigt som man lär sig moraliska värderingar som är speciella för en viss kultur. Ett annat är språk som å ena sidan fungerar som ett instrument för att klara sig i samhället men å den andra är uttryck för en speciell kultur. Det går därför inte att komma fram till ett enhetligt recept för hur man ska kunna skapa en demokratisk multi-kulturell modell. Varje stat har sina speciella problem och därmed bör proportionerna mellan enhetlighet och skillnad i den offentliga och den privata sfären även de definieras olika (Vetik 2001:19; Vetik Anteckningar från NordBaltkonferens i Palermo 3-10/11 2000, ).

#### *4.3.3 Det Statliga Integrationsprogrammets uppdelning i olika sfärer. Den lingvistisk-kommunikativa integrationen*

I enlighet med Rex teorier om social enhetlighet och skillnader inom olika sfärer av samhället insåg man att det behövdes en finare indelning i det statliga integrationsprogrammet. Man behövde utveckla vilken sorts integration som behövdes inom olika sfärer av det estniska samhället och vilken sorts social enhetlighet och vilka skillnader som var viktiga inom var sin sfär i integrationsprocessen? Det Statliga integrationsprogrammet är därför uppdelat i en lingvistisk-kommunikativ, en legal-politisk och en socio-ekonomisk del. Även om min studie kommer att beröra alla områden ligger det närmast till hands att jag koncentrerar mig på den lingvistisk-kommunikativa integrationen eftersom integration inom utbildningsområdet finns under denna del.<sup>27</sup> Denna del av det Statliga integrationsprogrammet riktar in sig på utbildning, kunskaper i det estniska språket och förändringar av attityder i samhället. Det är dessutom på detta område som den estniska staten lagt tonvikten i sin strävan mot mer integration i det estniska samhället.

---

<sup>27</sup> Den **legal-politiska** integrationen behandlar medborgarskap, deltagande i politiska strukturer och lojalitet mot den estniska staten och det estniska samhället. Den **socio-ekonomiska** integrationsprocessen har som mål att icke-ester skall ges möjligheten att delta i det estniska samhället på likvärdiga villkor som ester och att man skall reducera icke-esterns regionala isolering, först och främst i Östra Virumaaregionen. Detta för att kunna bryta den trend som isolerar icke-ester från ester i vissa regioner och samtidigt minska barriärerna som reducerar möjligheterna för icke-ester på arbetsmarknaden och i det offentliga livet (Vetik 2001:11).

Den estniska staten anser att det är nödvändigt med en lingvistisk-kommunikativ integration eftersom exkluderandet av icke-ester från det estniska samhället orsakas av deras bristande kunskaper i estniska. För att komma tillrätta med detta problem är det från statens sida ett mål att skapa en gemensam estniskspråkig miljö parallellt med skapandet av gynnsamma förhållanden för utvecklandet av minoriteters språk och kulturer (State Programme 2000:13). Denna del av integrationsprojektet präglas av två aspekter som är tänkta att komplettera varandra. Å ena sidan poängteras det att kulturella skillnader i samhället är en resurs och inte något problem. Det är därför inte nödvändigt med någon form för homogenisering och det är viktigt att stödja och hjälpa utvecklandet av minoritetskulturer. Å andra sidan är det nödvändigt för samhällets normala funktioner att ha en gemensam kommunikationssfär och en gemensam social-kulturell sfär. I fallet Estland innebär det att alla medlemmar i samhället har kunskaper i det estniska språket och den estniska kulturen. För att detta skall bli verklighet krävs det att alla icke-ester övervinner språkbarriärer som ibland kan vara höga men som om de övervinns skapar en möjlighet att delta fullt ut i det estniska samhället (Vetik 2001:20).

#### *4.3.3.1 Integration på utbildningsområdet*

Den lingvistisk-kommunikativa integrationsprocessens specifika mål ligger inom områdena utbildning, kunskaper i det estniska språket och förändringar av attityden i samhället. Inom området utbildning vill man att "[...] det estniska utbildningssystemet ska bli en central arena för integration". Detta hänger samman med att den estniska staten anser att ungdomen har en speciell betydelse i den fortsatta integrationsprocessen. Det är de unga ryskspråkiga som skall utvecklas till en generation som aktivt använder sig av estniska och som är lojal mot den estniska staten men samtidigt som en del av staten bevarar sin egen nationella kultur. Dessutom utgör de en viktig resurs, både ekonomiskt och politiskt. Förutom kunskaper i estniska ska barnen även lära sig hur man lever och klarar sig i det estniska samhället. Genom kommunikation mellan olika nationaliteter ska man skapa intressen och förändra attityder och man bör dessutom utveckla sin undervisning i medborgarskap som skall följa principerna för ett multi-kulturellt och demokratiskt

---

samhälle. Ett annat övergripande mål för den estniska skolan är att klara att förmedla syftet med utvecklingsmålen för elever av alla nationaliteter och vidga individens förståelse av andra kulturer (State Programme 2000:21).

Lärarna ska förberedas på att undervisa i en mångspråkig och mångkulturell miljö. Man ska ta fram läroböcker som baserar sig på Estland och skapa läromaterial som tillgodoser det estniska enhetliga utbildningssystemet. Lärarna skall dessutom utbildas mer i pedagogik. Målet med integrationspolitiken inom utbildningssektorn är att de elever som avslutat grundskolan inte ska ha några lingvistiska och kulturella barriärer att övervinna för att fortsätta sina studier på ett gymnasium där huvuddelen av undervisningen sker på estniska. Samtidigt stödjer staten etniska minoriteters vilja att lyfta fram sitt eget modersmåls utbildning och kultur (State Programme 2000:14).

På det andra specifika målområdet- kunskap i det estniska språket- är det den estniska statens mål att icke-esters kunskaper i det estniska språket ska förbättras avsevärt och att estniska ska bli det dominerande språket för social interaktion. Utöver språkkunskaper poängteras frågor som är kopplade till den estniska kulturen och uppbyggnaden av det estniska samhället i kursplanen för estniska som andraspråk. Eleven ska komma i kontakt med och lära sig att förstå och uppskatta värdena i den estniska kulturen. De ska lära sig viktiga historiska fakta, människors seder och traditioner och utveckla ett intresse för nutidens sociala och kulturella liv. I de nationella läroplanerna vill man stödja och lyfta fram barnens identitet. Detta gäller inte minst icke-estniska skolor där läroplanen ska bistå i bevarandet av kulturella traditioner från studentens hemland och stödja deras känsla för den nationella identiteten (State Programme 2000:22-23). Innebörden av det tredje specifika målområdet- förändringar av samhällsattityder- är att icke-esterna inte längre skall anses vara ett problem utan en grupp som kan tillföra det estniska samhället något, som en grupp med ”utvecklingspotential” och som ”partners vid uppbyggnaden av det nya Estland”. Målsättningarna på integrationsområdet var inte precisa såtillvida att den estniska regeringen inte räknade med att de skulle vara uppfyllda vid utgången av det statliga integrationsprogrammets bortre gräns, det vill säga år 2007. Detsamma gäller målen för den legal-politiska och den socio-ekonomiska integrationen.

#### 4.3.4 Den regionala dimensionen

Även den speciella demografiska situationen lyfts fram i integrationsprogrammet. (Se 3.1). Det poängteras från centralt håll att det krävs ett nära samarbete på både central, regional och lokal nivå för att handlingsplanerna ska kunna implementeras effektivt. Detta gäller speciellt de områden där koncentrationen ryskspråkiga är speciellt stor. Exempelvis har man arbetat fram en speciell utvecklingsplan för länet Ida-Virumaa för åren 1998-2003. Programmet har som mål att detta ska bli en multi-kulturell region med en varierad ekonomisk och social struktur. Utvecklingsplanen fokuserar på tre områden som ska skapa nya strukturer och ändra på regionen: transport och transithandel, utbildning och turism (State Programme 2000:12).

### 4.4 Sammanfattning och analys

Det dröjde till år 1997, alltså sex år efter självständigheten, innan arbetet med en officiell integrationspolitik i Estland inleddes. Orsaker till detta initiativ var för det första att ett antal sociologiska undersökningar visade att det höll på att uppstå en situation med två samfund i en stat och för det andra att UNDP utövade påtryckningar för att Estland skulle ta fram en officiell integrationspolicy. På hösten år 1997 lade UNDP också fram *Integrating non-Estonians into Estonian society: Setting the Course* i samarbete med estniska forskare. I februari 1998 antogs *The Bases of Estonian state policies for the integration of non-Estonians into Estonian society* som hade hämtat många idéer från UNDPs document. *The Bases...* följdes av mer specifika detaljplaner över hur det estniska Utbildningsdepartementet skulle göra för att integrera den ryskspråkiga skolan in i den estniska. Det ansågs som mycket viktigt att göra sig av med ideologiska influenser från Sovjettiden i läroböcker och undervisningsmaterial och att utarbeta nya läroböcker på estniska. Den första gemensamma läroplanen för det estniska och ryska skolsystemet från år 1996 vilade på principerna att man skulle lyfta fram det estniska nationella medvetandet, den estniska kulturen och estniska traditioner men man ville även ta hänsyn till nationella särigheter. Det var också mycket viktigt att förena de estnisk- och ryskspråkiga skolsystem som fungerat närmast separat under Sovjettiden.

---

Förenandet av det ryskspråkiga skolsystemet in i det estniska påbörjades på hösten 1998. I den nya läroplanen gavs den ryskspråkiga eleven dessutom möjligheten att avsluta grundskolan med ett medborgarskapstest.

De teoretiska grunderna till den estniska integrationspolitiken tar sin utgångspunkt i att man ska försöka skapa ”trygghet” i samhället- ett begrepp som skiljer sig åt mellan ester och ryskspråkiga- och att man vill riva barriären mellan samfunden. Målet är alltså inte att förändra identiteten hos de ryskspråkiga utan istället att försöka ta bort de barriärer som hindrar dem från att konkurrera på lika villkor på arbetsmarknaden och i det offentliga livet. Speciellt viktigt är det att de ryskspråkiga lär sig det estniska språket och att det ryskspråkiga skolsystemet integreras in i det estniska. Enligt den första estniska integrationsstrategin ska individen stå i centrum, det ska finnas en stark gemensam kärna som binder samman samhället och den estniska kulturen ska dominera. Syftet med den estniska staten är nämligen att bevara och utveckla en estnisk kulturell sfär. I den estniska Konstitutionen står det exempelvis att det estniska folket grundar en stat som ska ”garantera bevarandet av den estniska nationen och dess kultur genom tiderna” (Järve 2002:95).

I det Statliga integrationsprogrammet slås det fast att slutmålet för den estniska integrationsprocessen är den estniska modellen för ett multi-kulturellt samhälle. Även i detta policydokument, som kan kallas den ”andra fasen” i den estniska integrationspolitiken, poängterar man att man ska ha en stark gemensam kärna och att den estniska kulturen ska dominera. Däremot har det tredje elementet, individen ska stå i centrum, skiftats ut mot ett poängterande av ”kulturell pluralism”. Målet med integrationsprocessen är att skapa social harmoni genom att framhäva det som förenar alla medlemmar av samhället. Harmoniseringen ska grunda sig på kunskaper i det estniska språket och innehavet av estniskt medborgarskap. Samtidigt ska samhället erbjuda möjligheter att bevara etniska skillnader genom att man erkänner minoriteters etniska och kulturella rättigheter och deras speciella särart. Trots att man skiftat ut elementet individen ska stå i centrum ska den estniska integrationsmodellen fortfarande grunda sig på integration på individuell nivå. Det är den individuella integrationen som ska forma den gemensamma starka kärnan medan staten ska skapa

förutsättningarna. En viktig skillnad mellan den första och den andra integrationsfasen är att man i den första fasen satte som mål att man skulle integrera icke-esterna in i det estniska samhället medan man i den ”andra fasen” även förväntar sig att etniska ester deltar i integrationsprocessen. Det poängteras att integrationsprocessen utgör en helhet och det anses nödvändigt med en ömsesidig utveckling för att hela samhället ska integreras och för att man skulle uppnå största möjliga sammanhang. Detta är kopplat till tanken på en gemensam kärna (Vetik 2001:19). I den andra fasen har man dessutom utvecklat den multi-kulturella modellen och delat in den i olika sfärer med hjälp av John Rex teorier om ”enhet” och ”skillnad” i den privata och den offentliga sfären. Integration genom utbildning utgör en del av den lingvistiskt-kommunikativa sfären. Man vill skapa en gemensam estniskspråkig miljö men samtidigt skapa gynnsamma förhållanden för utvecklandet av minoriteters språk och kulturer. Kulturella skillnader ses på som en resurs men det är samtidigt nödvändigt med en gemensam kommunikationssfär och en gemensam socio-kulturell sfär för att kunna ändra på attityder bland ryssar och ester. Alla medlemmar i det estniska samhället måste därför ha kunskaper i det estniska språket och den estniska kulturen. Därför är utbildningssystemet ”en central arena för integration”.

Den policy som växte fram i Estland blev en estnisk variant av den multi-kulturella modellen. Modellen utgör en blandning mellan hur liberala stater historiskt sett har valt att behandla immigranter, det vill säga att de ska assimileras in i samhället, och den multi-kulturalism som har växt fram i Väst Europa och Kanada sedan 1970-talet. Assimileringstendenserna visar sig i att den estniska staten har för avsikt att sprida det estniska språket och kulturen i hela samhället och lyfta fram den estniska identiteten. Det anses vidare som en förutsättning för den samhälleliga utvecklingen att de ryskspråkiga integreras in i det estniska språket och den estniska kulturen. Ytterligare ett inslag från den liberala demokratimodellens sätt att behandla immigranter är att individen ska stå i centrum men det utgör i detta fall inte något negativt inslag eftersom det ger individen möjlighet att tillhöra vilken minoritetsgrupp som helst. Det multi-kulturella inslaget visar sig genom att de ryskspråkiga får behålla rätten över och utveckla den egna ”privata sfären”. Det rör



---

sig alltså om en integrering in i den ”tunna” sociala kulturen och inte den ”tjocka”. Andra typiska drag från den multi-kulturella modellen är den starka gemensamma kärna som anses vara en förutsättning för att kunna hantera skillnader mellan olika etniska grupper och skapa ett enhetligt samhälle och att man lyfter fram ett officiellt språk som ska utgöra basen i kommunikationen mellan alla samhällets medlemmar.

## **5 Utveckling och integration inom den estniska utbildningssektorn på 1990-talet**

I det föregående kapitlet beskrevs hur olika policies på integrations- och utbildningsområdet växte fram under 1990-talet och vilket innehåll dessa policies fick. Officiellt antog Estland en estnisk multi-kulturell modell. Modellen byggde på det estniska språkets och kulturens dominans samtidigt som även andra etniska identiteter skulle få plats i den offentliga kommunikationen. Vilka förändringar har då skett i det estniska utbildningssystemet som en följd av den förändrade politiken? Vilka svårigheter har man stött på vid integreringen av de båda skolsystemen? Hur har Estland klarat omställningen att ersätta det sovjetiska lagkomplexet med ett estniskt lagsystem och hur har omställningen varit för den ryskspråkiga skolan? Med andra ord; Hur har Estlands övergång från att vara en del av en totalitär stat under inflytande av den kommunistiska ideologin till att bli en självständig demokratisk stat påverkat det estniska utbildningssystemet?

### **5.1 Estland blir åter självständigt**

Estlands frigörelse från Sovjetunionen inleddes den 25 februari 1987 med demonstrationer mot utvidgad fosforbrytning och varade fram till de sista sovjetiska trupperna lämnade landet den 31 augusti 1994 (Lagerspetz och Vogt 1998). Under frigörelseprocessen förändrades situationen för den ryska minoriteten dramatiskt, inte minst språkligt sett. Estniska återinfördes som officiellt språk vilket gjorde att det estniska och det ryska språket bytte roll över praktisk taget en natt. Från att tidigare ha varit språket till en supermakt och tillika majoritetsspråket i Estland förvandlades ryskan till ett minoritetsspråk inom republiken Estlands gränser. Det ryska språket förlorade därmed helt sin tidigare status och antalet sammanhang där ryskan kunde användas minskade markant. Detta utgjorde naturligt nog en radikal mental omställning för den nya ryska minoriteten och ledde till stora svårigheter hos många att acceptera sin nya situation (Estonian Institute 1998b:3).

Självständigheten medförde att den estniska staten genomförde radikala förändringar av det estniska utbildningssystemet. Det var nödvändigt att det estniska

språket fick en betydligt mer framskjuten position inom utbildningssektorn och det var inte längre möjligt att ha kvar uppdelningen i estnisk-ryska och ryska skolor. Eftersom esterna själva inte hade kontroll över den estniska staten under perioden fram till augusti 1991 skedde förändringarna i form av initiativ på gräsrotsnivå. Bristen på central kontroll medförde att omfattningen av och inriktningen på förändringarna varierade stort inom landet. Det nya estniska utbildningsväsendet växte till stor del fram genom nätverk av skolor. Perioden fram till självständigheten utmärktes av två parallella processer; dels förlorade de sovjetiska institutionerna alltmer makt och dels töjdes gränserna för vad som var tillåtet inom sovjetsystemet hela tiden ut. Allteftersom tiden gick insåg fler och fler ester att Estland vid någon tidpunkt skulle bli en självständig nation.

## 5.2 Lagstiftning och integration inom utbildningssektorn

De estniska lagstiftarna fick ett svårt arbete då det estnisk-sovjetiska lagverket skulle tas ur bruk samtidigt som nya lagar skulle stiftas. De blev nämligen tvungna att både restaurera, organisera och modernisera det legala systemet på en och samma gång (Estonian Human Development Program, EHDR 1999: 20). Resultatet blev ett lagkomplex som till en början hade många inneboende motsägelser. Detta berodde till stor del på att de estniska lagstiftarna under sitt arbete importerade lagar till Estland som egentligen hörde hemma i en annan institutionell kontext. För att dessa lagar skulle fungera krävdes det även att andra strukturella förändringar genomfördes. Dessutom medförde sovjettiden ett arv som det var svårt för lagstiftarna att bortse ifrån. Det institutionella arv som 50 år av kommunistiskt styre lämnade efter sig skapade oundvikligen vissa restriktioner för hur senare institutioner kom att utvecklas. Den rådande situationen på lagområdet gjorde det därför nödvändigt med en slags ”trial-and-error”-process för att försöka finna fram till den lagstiftning som bäst passade estniska förhållanden. Lagar stiftades, testades i praktiken, analyserades och med hjälp av analysen gjordes det sedan tillägg.

Utbildningssektorn var ett av de prioriterade områdena för den estniska staten i detta omfattande reformarbete (Sulg 1998:11). Detta var ett naturligt val eftersom Estland dels har en förhållandevis liten befolkning och dels har begränsade

naturtillgångar. Därmed blev det estniska humankapitalet ett desto viktigare konkurrensmedel såväl i den globala ekonomin som för ett eventuellt framtida inträde i EU (OECD Examiners' Report Estonia 2000:9-10). Dessutom hade utbildningssektorn en central roll även under mellankrigstiden då den ansågs vara en viktig del i skapandet av den nya nationalstaten (Söderström 1999:23).

Lagstiftningsarbetet för den nygamla Estniska republiken inleddes den 30 mars 1990 då det estniska Högsta Sovjet beslutade sig för att utlysa en transitionsperiod för restaurerandet av den nya republiken. I beslutet ingick även att den estniska republikens lagstiftning skulle återställas. I teorin innebar detta att 1938 års Konstitution (antagen den 1/1 1938) skulle återupprättas. Detta blev emellertid inte fallet då Konstitutionen istället fick tjäna som en bas för senare tillägg (EHDR 1999:21).

### ***5.2.1 Språklagen, Konstitutionen och Utbildningslagen***

Grunden för lagstiftningen på utbildningsområdet utgörs av den Estniska Republikens Konstitution, *Eesti Vabariigi põhiseadus*, och Utbildningslagen, *Eesti Vabariigi haridusseadus*. Både Konstitutionen och Utbildningslagen antogs år 1992 av det estniska parlamentet, *Riigikogu*.<sup>28</sup> Förutom dessa båda lagar har även Språklagen en viktig roll som en bakomliggande förutsättning för lagstiftningen på utbildningsområdet.

Det estniska språket antogs som officiellt språk år 1989 av det Estniska högsta Sovjet. År 1995 antogs Språklagen av det estniska parlamentet där det återigen slås fast att det officiella språket i Estland ska vara estniska medan alla andra språk ska betraktas som främmande språk. Den 9/2 1999 stiftade parlamentet ett tillägg till Språklagen där språkkunnighet i estniska krävs av alla myndighetspersoner. Lagstiftningen utökades i augusti samma år till att gälla även lärare i offentliga skolor, inklusive minoritetsskolor, som skall behärska en mellannivå i det estniska språket. Lagarna var i linje med den dåvarande regeringen Laars vilja att skydda det

---

<sup>28</sup> Konstitutionen antogs efter en folkomröstning den 28 juni 1992. Utbildningslagen antogs av det estniska parlamentet den 23/3 1992.

---

estniska språket och främja dess användande (Open Society Institute 2001: 191, 192). I de kommuner där minst 50 procent av de permanenta invånarna hör till en given nationell minoritet är dock medlemmarna av minoriteten konstitutionellt garanterade rätten att få svar av en myndighetsperson på minoritetsspråket (The Constitution of the Republic of Estonia, art.51; The Language Act, art.10). Däremot har man inte rätt att tilltala en myndighetsperson på minoritetsspråket (The Language Act, art.10). I praktiken är dock användandet av ryska utbrett inom domstolsväsende och inom administrationen i de områden där ryskspråkiga representerar en majoritet av den lokala befolkningen (Commission of the European Communities 1998, 1999, 2000, 2001).

Grundbulten till lagstiftningen på utbildningsområdet finns att läsa i den estniska Konstitutionens paragraf 37. Där slås det fast att alla har rätt till utbildning. Att gå i skolan är enligt lag obligatoriskt och dessutom gratis för alla skolbarn i statliga eller kommunala utbildningsinstitutioner. För att göra utbildningen tillgänglig för alla barn har staten och kommunerna ett finansiellt ansvar att bevara ett tillräckligt antal utbildningsinstitutioner. Konstitutionen tillåter även etablerandet och drivandet av andra sorters utbildningsinstitutioner, inklusive privatskolor.

I utbildningslagen slås det fast att utbildning är obligatorisk för årskurserna 1-9 vilket ska sammanfalla med åldrarna 7-15/16. De elever som fyller sju år senast den första oktober ska påbörja sina studier det året (Estonian Institute 1998a: 3). Den obligatoriska undervisningen fortsätter tills eleven tillfredsställande har fullfört sin utbildning eller nått en ålder av 17 år (OECD Examiners' Report Estonia 2000: 64; Law on Education art. 8 (2,3)). Varje utbildningsnivå ska ha sina fastslagna krav. De kallas den statliga utbildningsstandarden och presenteras i den statliga läroplanen. Läroplanen ska innehålla obligatoriska studieprogram som bestämmer innehållet i undervisningen och som är tidsanpassat för att täcka programmen (tidsramar). Den ska dessutom innehålla beskrivningar av vilken kunskapsnivå och vilka färdigheter, erfarenheter och normer för uppförande som krävs av den enskilde eleven (Law on Education § 2(6)).

I utbildningslagen bestäms dessutom de övergripande målen och de generella principerna för hur det estniska utbildningssystemet skall planläggas och struktureras.

Följande mål stipuleras: 1) Utbildningen skall främja utvecklingen av personlighet och familj och såväl den estniska nationen som nationella minoriteters nationer. 2) Utbildningen ska främja utvecklingen av estniskt ekonomiskt, politiskt och kulturellt liv och naturens bevarande i den globala ekonomiska och kulturella kontexten. 3) Utbildningssystemet ska utbilda lojala medborgare. 4) Utbildningssystemet ska skapa förutsättningar för fortsatt utbildning för alla. Det ska med andra ord vara möjligt att fortsätta på ett estnisktspråkigt gymnasium trots att man tagit en ryskspråkig grundutbildning (Law on Education § 2 (3)).

Alla elever har rätt att få sin utbildning på estniska från och med förskolan (från läsåret 2000). Utbildningslagen garanterar dessutom förvärvandet av estniskspråkig undervisning på alla nivåer, både i statliga och kommunala skolor (Law on Education § 4 (2)). Det är dock tillåtet att använda vilket som helst språk på grundskolenivå eller motsvarande nivåer.<sup>29</sup> Beslut om undervisningsspråk tas av lokala styresnämnder för den kommunala skolan eller av utbildningsministeriet vid statligt styrda skolor efter förslag från skolans förtroenderåd (Basic Schools and Upper Secondary Schools Act § 9 (1)). Vid minoriteternas utbildningsinstitutioner väljs alltså undervisningsspråket av institutionerna själva- vare sig det är en teoretiskt inriktad skola eller en yrkesskola. De övergripande villkoren för utbildningen garanteras dock av den estniska staten, även i alla icke-estniska utbildningsinstitutioner och i alla icke-estniska språkgrupper (Basic Schools and Upper Secondary Schools Act § 9 (1,2), The Constitution of the Republic of Estonia § 37). Även vid fastställande av läsårsplaner gäller att skolorna har viss frihet från centralstyrning. Läroplanen är ett ramverk som de enskilda skolorna måste anpassa sig efter men det är upp till lokalstyren, skolans styrande organ och lärarna att bestämma sig för vilken utvecklingsinriktning och vilka speciella särdrag som institutionen ska ha. När man beslutar sig för detta ska man ta hänsyn till regionala särdrag, föräldrars och barns önskemål och intellektuella och materiella resurser. Det är dock i slutändan lärarnas roll att besluta om enskilda läroplaner under övervakning

---

<sup>29</sup> Enligt tillägg till Basic Schools and Upper Secondary Schools Act antagen den 4/4 2000 efter rekommendationer från Riigikogus kulturella utskott.

---

av skolans övervakningsråd och rektor (OECD Examiners' Report Estonia 2000:50,79).

### **5.2.2 Den kontroversiella Basic Schools and Upper Secondary Schools Act**

Förutom Konstitutionen och Utbildningslagen, som bildar grundstommen för lagstiftningen på utbildningsområdet, är även Basic Schools and Upper Secondary Schools Act, *Põhikooli-ja gümnaasiumiseadus*, som antogs i september år 1993 (med tillägg år 1997, 2000) central för den estniska utbildningssektorn. I denna lag bestäms bland annat villkor och principer för att etablera, driva och stänga statliga och kommunala grund- och gymnasieskolor (OECD Examiners' Report Estonia 2000:47).

Basic Schools and Upper Secondary Schools Act kom att få en central roll inom debatten på integrationsområdet under 1990-talet. Orsaken var att det i art. 52 (2) i 1993 års version av lagen stipulerades att alla statliga gymnasieskolor skulle göras estniskspråkiga till läsåret 2000/2001, ett beslut som skulle omfatta cirka en tredjedel av alla gymnasieskolor i Estland. I 1997 års tillägg till denna lag sköts övergången upp till läsåret 2007/08 (Basic Schools and Upper Secondary Schools Act §§ 52(2), 9(1)). Den nya lag som trädde i kraft 1997 föregicks av mycket debatt både inom den akademiska världen<sup>30</sup> och inom politiken, inte minst representanter för de ryskspråkiga i *Riigikogu* protesterade mot lagen. I september 1996 började ett litet antal ryskspråkiga parlamentsledamöter bekämpa lagen öppet. Ett av deras huvudargument var att etablerandet av estniskspråkig undervisning i gymnasieskolorna var orättvist eftersom de ryskspråkiga också betalar skatt och därför har rätt att utbildas på sitt eget språk. Man anklagade dessutom statsmakten för att utnyttja sin makt utan att ta hänsyn till den ryskspråkiga minoritetens åsikter (Sulg 2000:72).

---

<sup>30</sup> Exempelvis ansåg professor Peter Kreitzberg, lärare vid Tarttu universitet och utbildningsminister 1995, att det var för tidigt att införa estniskspråkiga gymnasieskolor år 2000 och ville att regeringen skulle ge finansiellt stöd till den ryskspråkiga skolan även efter år 2000. En tidigare utbildningsminister, Jaak Aavikso, ville dock att implementeringen skulle ske som planerat. Övriga före detta utbildningsministrar och medlemmar av den

Lagen innebär att staten skall kunna garantera att alla som lämnar den ryskspråkiga grundskolan skall ha tillräckliga kunskaper i estniska för att kunna fortsätta sina studier på det estniska språket. Det är emellertid inte bara ett krav från den estniska statens sida att de ryskspråkiga eleverna ska ha så goda kunskaper i estniska efter grundskolan att de ska kunna fortsätta upp på gymnasienivå, det är även en skyldighet för staten att se till att de ryskspråkiga eleverna har dessa färdigheter, vilket även understryks i paragraf 52 (1). De elever som inte har tillräckliga kunskaper i estniska ska därför ges extra språkundervisning, antingen inom övrig undervisning eller parallellt med densamma (Government of Estonia 2000:15; State Programme 2000:19, 39).

Efter påverkan från olika internationella organ, bland annat CERD (Comittee on the Elimination of Racial Discrimination) beslutade *Riigikogu* om ytterligare ett tillägg i april år 2000. Där stipuleras det att även skolor där minst 60 procent av undervisningen sker på estniska skall anses som estniskspråkiga institutioner. I detta tillägg tar man speciellt hänsyn till att de ryskspråkiga ska få bevara sitt eget språk och sin egen identitet.<sup>31</sup> Enligt det senaste tillägget till artikel 52 kommer i praktiken alla ryskspråkiga offentliga gymnasieskolor att påbörja övergången till de nya reglerna läsåret 2007/08 men det kommer fortfarande att vara tillåtet att ge upp till 40 % av undervisningen på minoritetsspråket. Det finns dock inga lagliga garantier för detta utan det beror på hur myndigheten bestämmer. Detta gäller över hela Estland, alltså även i områden där de ryskspråkiga utgör en majoritet (Open Society Institute 2001:195).

---

Estniska vetenskapsakademien var dock övertygade om att den estniska regeringen inte skulle vara redo för en implementering av lagförslaget år 2000, varken politisk eller finansiellt. Källa: Brown 1997:3-4.

<sup>31</sup> I tilläget till Lagen för Grund- och gymnasieskolan den 4/4 2000 står det: "[f]ör de elever i estniskspråkiga skolor vars modersmål inte är estniska, skall förutsättningar skapas för att de skall kunna studera sitt eget modersmål, där man tar hänsyn till regionens särprägel och skolans läroplan, med målet att bevara deras estniska identitet". (*Min översättning*) Källa: Basic Schools and Upper Secondary Schools Act, RT 1 2000, 33,195.



---

### 5.2.3 Den outnyttjade Lagen om Kulturell autonomi

Lagen om Kulturell Autonomi (antagen 12/6 1993)<sup>32</sup> ger minoritetsgrupper rätten att bilda och stödja utbildningsinstitutioner. Syftet med lagen är att bevara minoritetskulturer, avfärda assimileringspolitik och säkra rättigheter för etniska, språkliga och religiösa minoriteter för att de ska kunna bevara och utöva sin kultur (Jonson 1999:24). Det är emellertid viktigt att understryka att det endast är de personer som tillhör en *nationell minoritet* som ges rättigheter och skyldigheter enligt Lagen om Kulturell autonomi. Som nationell minoritet räknas **estniska medborgare** som lever på estniskt territorium, som har långtgående, starka och långvariga förbindelser med Estland men som skiljer sig från ester vad gäller etnisk tillhörighet, kulturell särprägel, religion eller språk vilket utgör grunden för deras gemensamma identitet (The Law of cultural autonomy of ethnic minorities art.1). Liksom var fallet under mellankrigstiden utgör detta i praktiken två sorters grupperingar: Antingen tillhör man den tyska, ryska, svenska eller judiska nationella minoriteten eller en nationell minoritet vars totala antal är större än 3000. Det är viktigt att skilja på nationella och etniska minoriteter. Som etniska minoriteter räknas de som immigrerade till Estland under sovjettiden och efter självständigheten (State Programme 2000:49).

De kulturella autonoma organisationerna måste basera sina aktiviteter på estnisk lagstiftning. Till de nationella minoriteternas rättigheter räknas att man får bilda och stödja nationella kultur- och utbildningsinstitutioner och religiösa församlingar, bilda nationella organisationer och utföra nationella och religiösa traditioner om det inte stör den allmänna ordningen. Man får vidare använda sitt modersmål vid officiella uppdrag innanför de gränser som har etablerats av Språklagen, utge nationella publikationer, sluta samarbetsavtal med nationella kulturella utbildningsinstitutioner och religiösa församlingar och dela ut och utbyta information på modersmålet (State Programme 2000: 50).

---

<sup>32</sup> Den första Lagen om Kulturell Autonomi antogs av *Riigikogu* den 12/2 1925.

Det viktigaste syftet med kulturellt självstyre är att de nationella minoriteterna ska kunna organisera undervisning på sitt eget modersmål och övervaka de fonder som den estniska staten ger för detta ändamål. De möjligheter till kulturell autonomi som den estniska lagen ger hade dock inte utnyttjats ännu år 2001. En orsak kan vara att den estniska staten inte har någon skyldighet att bistå med ekonomiska medel. Det är dessutom en besvärlig och dyr procedur att etablera en sådan organisation och minoriteterna har därför eventuellt inte sett några egentliga fördelar med att organisera sig (Open Society Institute 2001:190). Det största hindret torde dock vara att det krävs estniskt medborgarskap för att man ska kunna utnyttja lagen. Detta gör det omöjligt för en mycket stor andel ryskspråkiga att bruka den. Svårigheterna med att utnyttja Lagen om Nationell Autonomi har dock uppmärksammats inom ramen för det Statliga integrationsprogrammet där man försökt utreda i vilken mån lagen egentligen gör det möjligt för etniska minoriteter att främja sin kultur och där man även har diskuterat eventuella tillägg till lagen (State Programme 2000:54).

## 5.3 Politiska och administrativa organs inflytande över utbildningssektorn

### 5.3.1 Centralt inflytande

Det estniska parlamentet, *Riigikogu*, godkänner de lagar som reglerar utbildningssektorn. Genom dessa lagar definieras huvudinriktningen på utbildningspolicyn och principerna för skolornas organisering. Parlamentet godkänner även skolvavgifter. Den estniska republikens regering, *Vabariigi Valitsus*, bestämmer nationella strategier för utbildningssektorn, godkänner den nationella undervisningsplanen för utbildningsinstituten, slår fast lönenivåer för utbildningspersonal och bestämmer regler för registrering av barn till obligatorisk undervisning. Staten har å sin sida enligt Konstitutionen i uppgift att övervaka utbildningssektorn i Estland. Den nationella övervakningen av aktiviteterna måste dock företas i linje med de regler som etablerats av utbildningsministeriet (OECD Examiners' Report Estonia 2000:48-49).

---

Utbildningsministeriet har alltså det övergripande ansvaret för utbildningspolitiken i Estland och är ansvariga för koordineringen av utbildningspolicyn. Ministeriet är dessutom ansvarigt för att försäkra en tillfredsställande implementering av lagstiftningen på utbildningsområdet, att skissera kraven för det generella innehållet i utbildningen och den nationella undervisningsplanen, att fastställa regler för den nationella övervakningen och försäkra sig om att reglerna är tillfredsställande och att administrera de offentliga medel som används av offentliga utbildningsinstitutioner och utbildningssystemet i stort (OECD Examiners' Report Estonia 2000:49). Utbildningsministeriet har också en mycket viktig roll i integrationsprocessen och i implementeringen av det Statliga integrationsprogrammet, speciellt den lingvistisk-kommunikativa delen av programmet. (Se 4.3.3). I februari 1999 slöts även en överenskommelse mellan Utbildningsministeriet och Integrationsstiftelsen för implementeringen av den nationella integrationspolicyn.

De viktigaste uppgifterna inom integrationsprocessen är att man för det första ska utveckla samarbetet mellan grundskolor baserat på en gemensam statlig läroplan, för det andra kunna garantera språkfärdigheter i estniska för de elever som tar examen från grundskola och gymnasium, för det tredje att bevara det ryska språket och den ryska kulturen under övergången till den estniskspråkiga gymnasieskolan och för det fjärde att man ska engagera lärare och studenter från icke-estniska skolor i den landsomfattande kulturella omvandlingsprocessen (Valge 2000). Utbildningsministeriet har inte hela tiden varit ett separat departement och det har genomgått omfattande administrativa förändringar sedan slutet på 1980-talet.<sup>33</sup> Som ett led i att skapa mer regionalisering flyttades exempelvis utbildningsministeriet till Tartu den 1 juli år 2001.

---

<sup>33</sup> År 1989 omorganiserades den dåtida utbildningskommittén för att skapa ett nytt utbildningsministerium och för att administrera allmän-, yrkes- och högre utbildning. År 1993 skedde ytterligare en omorganisering i och med etablerandet av ministeriet för Kultur och Utbildning. Detta ministerium hade till uppgift att handha övergripande utbildningspolicy, högre utbildning och vetenskap medan den statliga Skolstyrelsen skulle ta hand om allmän utbildning och yrkesutbildning. År 1996 omorganiserades även detta sammanslagna ministerium och det bildades ett separat utbildningsministerium (OECD Examiners' Report Estonia 2000:51).

## 5.4 Den ryskspråkiga skolan

Med icke-estnisk undervisning i Estland menas i strikta termer ryskspråkig undervisning. Med vissa få undantag förekommer undervisning endast på estniska och ryska inom den kommunala och statliga skolan.<sup>34</sup> Undervisning på ryska finns tillgängligt från förskolan till och med universitetsnivå (Estonian Institute 1998a: 1). Som framgår av tabell 5.2 minskade andelen ryskspråkiga skolor något mot slutet av 1990-talet.

*Tabell 5.2 : Antal offentliga skolor uppdelat efter undervisningsspråk, 1990/91-2000/01. •*

Läsår	1990/91	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01
<b>Estniskspråkiga</b>	---	596	594	586	566
<b>Ryskspråkiga</b>	---	111	110*	104	100
<b>Mixade</b>	---	23	18	16	19
<b>Totalt</b>	<b>641</b>	<b>730</b>	<b>722</b>	<b>706</b>	<b>685</b>
<b>% ryskspråkiga skolor</b>	---	<b>15.2</b>	<b>15.2</b>	<b>14.7</b>	<b>14.6</b>

Källor: 1) Government of Estonia 2000: Appendix 1. 2) Statistical Office of Estonia 2003. 3) Government of Estonia 2000:15. • Andelen elever i ryskspråkiga yrkesskolor är samma som i de ryskspråkiga gymnasierna, det vill säga cirka en tredjedel. \* Utav dessa 110 skolor fanns det läsåret 1998/99 64 gymnasieskolor (ett antal som inte torde ha förändrats särskilt mycket sedan dess) (Sulg 1998:11).

### 5.4.1 Den ryskspråkiga skolan lockar färre elever

Om man endast studerar hur antalet estnisk- och ryskspråkiga skolor har förändrats sedan självständigheten är det svårt att se någon entydig trend i förhållandet estnisk- och ryskspråkiga elever. Däremot står det klart att andelen elever i den ryskspråkiga skolan kontinuerligt har minskat under 1990-talet. Eftersom det totala antalet elever inte har minskat lika mycket tyder det på att ett ökande antal ryskspråkiga elever väljer att studera vid estniskspråkiga skolor. Se tabell 5.3:

<sup>34</sup> I ett fåtal statliga och kommunala skolor sker undervisning på ett eller flera ämnen på tyska, svenska, hebreiska eller ukrainska. I två gymnasieskolor sker undervisningen i alla ämnen på tyska i vissa klasser. Källa: Open Society Institute 2001:194.

*Tabell 5.3 Fördelningen mellan antalet elever i estnisk- respektive ryskspråkig skola, 1991/92-1999-00.*

Läsår	1991/92	1997/98	1998/99	1999/00
<b>Elever, estniskspråkig skola</b>	---	151 478	153 848	154 747
<b>Elever, ryskspråkig skola</b>	---	66 023	63 729	61 094
<b>Totala antalet elever</b>	---	217 501	217 577	215 841
<b>% elever i ryskspråkiga skolor utav det totala antalet elever</b>	<b>36.78</b>	<b>30.36</b>	<b>29.29</b>	<b>28.31</b>

Källor: Estonian Institute 1998b. 2) Government of Estonia: 2000: Appendix 1. Table 2.

Trenden blir än tydligare om man väljer att undersöka andelen förstaårselever som väljer att börja i ryskspråkiga skolor.

*Tabell 5.4: Andelen första års elever som börjar i ryskspråkig skola.*

Läsår	1991/92	1996/97	1999/00
<b>% förstaårs elever i ryskspråkig skola</b>	<b>41</b>	<b>24.90</b>	<b>21.53</b>

Källor: Estonian Institute 1998b. 2) Government of Estonia 2000: Appendix 1, Table 2.

Det minskande antalet elever i de ryskspråkiga skolorna kan dock inte enbart förklaras med att det har skett en integrering av de ryskspråkiga skolbarnen. Emigration och låga födelsetal bland den rysktalande befolkningen är andra förklaringar även om emigrationen av ryskspråkiga från Estland avtog mot slutet av 1990-talet (State Programme 2000:24). Utöver denna estoniserande trend finns det även ett ökat intresse för de modersmål som assimilerades in i den ryskspråkiga skolan under Sovjetperioden så som ukrainska och vitryska.

Det var år 1999 fortfarande en relativt liten andel ryskspråkiga barn i de estniskspråkiga skolorna medan intresset för att placera sitt barn där var stort.<sup>35</sup> Det är i första hand föräldrarna som har en positiv inställning till den estniskspråkiga skolan eftersom de inser att barnen i framtiden har större möjligheter att klara sig i det

<sup>35</sup> År 1999 hade sju procent av de icke-estniska föräldrarna sina barn i estniska skolor. Ytterligare 24 procent av dessa skulle vilja att deras barn påbörjade sina studier vid en estniska skola.

estniska samhället om de lär sig det estniska språket ordentligt.<sup>36</sup> En naturlig orsak till barnens mer negativa inställning är att den ryskspråkiga skolmiljön förser dem med större trygghet. När barnet byter skola tvingas det inte bara lära sig att kommunicera på estniska- det måste även anpassa sig till främmande kulturella attityder. Den ryskspråkiga skolan stöds samtidigt av färre och färre på grund av dess bristande förmåga att lära ut det estniska språket. Sextio procent av de icke-estniska föräldrarna anser att deras barn inte får nog bra undervisning i estniska medan endast sex procent är relativt nöjda med undervisningsnivån. Den största andelen ryskspråkiga föräldrar vill dock att barnet studerar på sitt eget modersmål (31 procent). Man kan alltså konstatera att föräldrarna anser att det är viktigt att barnet behåller sitt eget språk samtidigt som de inser att det är nödvändigt för dem att även lära sig estniska för att klara sig i det estniska samhället. Följdaktligen visar en sociologisk studie vid Tarttu universitet att flertalet föräldrar vill införa tvåspråkig undervisning med undervisning på estniska i vissa ämnen och på ryska i andra (Estonian Institute 1998b:6-7; Canadian International Development Agency 2001:4). Även de ryskspråkiga eleverna är mest positiva till mixade skolor. Medan endast fem procent av unga ryssar skulle vilja överföras till en estnisk skola skulle 47 procent vilja börja i en mixad skola (Proos 2000).

#### **5.4.2 "Estoniseringen" av den ryskspråkiga skolan**

Förutom det faktum att fler och fler ryskspråkiga elever påbörjar sina studier i estniskspråkiga skolor pågår det även en annan tydlig "estonisering" av den ryskspråkiga skolan - eller snarare en anpassning till den gemensamma undervisningsplanen (1996 års läroplan). (Se 4.1.1) Det kanske tydligaste exemplet på det är den förändring i antalet undervisningstimmar i det estniska språket som har skett under 1990-talet. Trenden på 1990-talet pekar tydligt mot mer och mer undervisning i estniska och mindre och mindre undervisning i ryska. Förändringen visar sig i följande siffror: Undervisningen i estniska har ökat från 19 timmar i veckan

---

<sup>36</sup> Enligt en undersökning gjord år 1999 anser 95 procent av de ryskspråkiga föräldrarna att deras barn ska kunna behärska det estniska språket (Pettai 2000a).

---

1989/90 (mellan tredje och elfte klass), till 32 timmar/vecka 1992/93 (mellan tredje och tolfte klass) och ytterligare till 36,5 timmar/vecka 1996/97 (mellan andra och tolfte klass). Undervisningen i det ryska språket har samtidigt minskat från 63 timmar/vecka (mellan första och elfte klass), till 51 timmar (mellan tredje och tolfte klass) och ytterligare ned till 45,5 timmar (Sulg 1998: 13). Från läsåret 1999/2000 börjar eleverna lära sig estniska från årskurs ett. Det har alltså skett en utveckling under 1990-talet där man vill att de rysktalande eleverna ska lära sig estniska så tidigt som möjligt.

De ryskspråkiga skolorna har emellertid inte bara tvingats att förändras språkligt sett. Exempel på andra förändringar som har skett under 1990-talet är att man börjat använda sig av estniska läroplaner, att mer än hälften av de böcker som används idag publiceras i Estland (tidigare skrevs de flesta av böckerna i Moskva och var ideologiskt anpassade) och att gymnasietiden har förlängts från två till tre år. Också den ryskspråkiga undervisningen har förändrats. Under de tre första åren följer undervisningen traditionella mönster och är inriktad på fysisk utbildning, musik, konst och sociala studier. De följande åren utvidgas den dock med geografi, historia och litteratur, ämnen som man i växande grad anknyter till estnisk kultur och historia. På vissa ryskspråkiga skolor sker även undervisningen i ämnena matematik, ekonomi och kulturella studier på det estniska språket (Sulg 1998:13). I integrationssyfte har man dessutom infört samhällskunskap på schemat redan i årskurs fyra till sex. I årskurserna ett till fyra i de ryskspråkiga skolorna har de ämnesplaner som presenterats i det statliga programmet följts sedan år 1994.

I många fall har utvidgad undervisning på det estniska språket skett på initiativ av enskilda skolor och lärare. Lärare och föräldrar har slutit sig samman i informella grupper för att skapa större möjligheter på utbildningsområdet och en bättre framtid för sina barn. Föräldrar till skolelever i Tartu drev exempelvis igenom att deras barn skall undervisas i estniska från årskurs en innan det hade lagstiftats i denna fråga. Föräldrarnas beslut att placera sina barn i estniskspråkiga skolor är annat ett exempel på individuella initiativ. Ryskspråkiga och estniskspråkiga lärare har också lokalt utarbetat program för att stärka elevernas undervisning i estniskt språk och kultur. Det har visat sig att de individuella initiativen i många fall sker i förkant av

implementeringen av de statliga programmen eftersom det antingen saknas undervisningsmaterial, lärarna inte har den rätta metodologiska undervisningen eller det rätta stödsystemet inte är utbyggt ännu. Genom dessa fristående program får ryskspråkiga elever bättre möjligheter för fortsatt jobb och utbildning (Brown 1997:4-5).

## 5.5 Problem med integreringen av den ryskspråkiga skolan

Även om både integrationsprocessen i stort och integrationen inom utbildningssektorn ses som långsiktiga projekt för den estniska staten finns det en oroväckande tröghet i de förändringar man har försökt implementera på senare år. Det har visserligen skett omfattande förändringar på lagområdet och det har lagts fram flera rapporter och handlingsplaner från statligt håll men implementeringen av de nya regleringarna har på många håll varit bristfällig. Undervisningen i den ryskspråkiga skolan har inte förändrats särskilt mycket sedan självständigheten och det sovjetiska synsättet på hur man utbildar skolbarn lever sålunda kvar på många håll. I dessa skolor sker undervisningen i de estniska språkklasserna fortfarande som om estniskan vore ett främmande språk och språkkunskaperna hos lärarna är oftast på en mycket låg nivå. Fram till år 1998 var det exempelvis möjligt att avsluta sina studier vid en ryskspråkig skola utan att kunna estniska överhuvud taget (Estonian Institute 1998b:6-7).

Detta innebär att den ryskspråkiga skolan i dag *de facto* utgör en bromskloss mot implementeringen av den gemensamma estniska läroplanen och mot integreringen i det estniska skolsystemet. I stora delar av den ryskspråkiga skolan klarar man inte en av sina viktigaste uppgifter, nämligen att göra sina elever kompetenta nog i det estniska språket för att det ska vara möjligt för dem att fortsätta sina studier i en estniskspråkig skola eller få ett arbete i en estniskspråkig miljö. Följden blir en förstärkning av den segregation som redan finns i det estniska samhället. Detta förhållande kan dock inte endast skyllas på de ryskspråkiga lärarna utan även på den estniska staten som inte lever upp till det mål som satts upp, nämligen att eleven ska kunna fortsätta på estniskspråkigt gymnasium, oavsett språklig bakgrund. För att komma över detta problem måste reformeringen av den



---

rykspråkiga skolan öka i hastighet, inte minst för att komma bort från det sovjetiska sättet att utbilda barn på. Tillströmningen av ryskspråkiga elever till den estniskspråkiga skolan medför samtidigt andra problem för det estniska skolsystemet. Det är svårt att integrera ett stort antal elever under en kort tidsperiod; klassrummen blir överfulla och kvalitén på undervisningen sjunker. Ytterligare en betungande faktor är de kommunikationsproblem mellan skolbarnen som uppstår som en följd av kulturella skillnader (State Programme 2000:27).

### *5.5.1 Brist på kvalificerade lärare*

Den ryskspråkiga skolan har i huvudsak två barriärer att överkomma för att förbättra integrationen in i det enhetliga estniska utbildningssystemet: brist på kvalificerade lärare och brist på läromedel som är anpassade till den nya estniska undervisningsplanen. Dessutom bidrar åldern på den ryskspråkiga lärarkåren till att bevara den sovjetiska föreställningsvärlden i de ryskspråkiga skolorna. Bristen på lärare som är kunniga i det estniska språket är tydlig. En undersökning gjord av Styrelsen för Språkinspektion<sup>37</sup> (Language Inspection Board) visar att endast 61 procent av de ryskspråkiga lärarna som undervisade i estniska var kvalificerade att inneha certifikatet för språkkunskaper enligt de krav som ställts upp i Språklagen (Government of Estonia 2000:24). De flesta lärarna i estniska (69 procent) har nämligen inte estniska som sitt modersmål. Ofta är situationen sådan att lärarnas kunskaper i estniska inte är tillräckliga för att föra en vardaglig diskussion och de anser inte att det är mycket poäng att delta i estniskspråkig träning i det ämnet de undervisar i på grund av bristande kunskaper. De har dessutom svårt att ta del av metodologisk litteratur på estniska. Lärarna bidrar i dessa tillfällen till att minska elevernas motivation att lära sig det estniska språket och intressera sig för den estniska kulturen (Vetik 2001:6). Om man bortser från språkbristerna har dock lärarna i den ryskspråkiga skolan generellt sett en högre utbildning än sina estniskspråkiga kollegor medan antalet lärare med speciell pedagogisk utbildning är

---

<sup>37</sup> Undersökningen gjordes mellan år 1997 och 2000. Styrelsen för Språkinspektion har till uppgift att övervaka i vilken mån Språklagen efterföljs.

mindre.<sup>38</sup> Majoriteten av de lärare som har en högre pedagogisk utbildning undervisar i matematik eller modersmål.

Åldersstrukturen bland de ryskspråkiga lärarna utgör också det en bromskloss mot fortsatt integration inom utbildningssystemet. Av de ryskspråkiga lärarna är ungefär en tredjedel 49 år eller äldre och 51,6 procent har undervisat i 15 år eller mer. Dessa lärare utbildades av sovjetsystemet, de flesta i någon annan sovjetrepublik, och var sedan isolerade från det estniska samhället när de började undervisa. De nätverk som utvecklades mellan ryskspråkiga lärare och rektorer på den tiden lever i hög grad kvar idag. De ryskspråkiga lärarna och rektorerna har fortfarande mest kontakt med ryska universitet. Samtidigt fick de flesta lärarna i de estniskspråkiga skolorna sin utbildning vid estniska universitet (antingen Tallinns pedagogiska universitet eller Tartus universitet) eller vid någon pedagogisk högskola. Därmed bildades ett glapp mellan de estnisk- och de ryskspråkiga lärarna som idag är svårt att övervinna (Sootla 2002 [intervju]).

Bristen på kvalifikationer bland de ryskspråkiga lärarna gäller alltså inte bara språk. Många av dem har även bristande kunskaper om det estniska samhället i stort. De läser inte estniskspråkiga tidningar, lyssnar inte på estniskspråkig radio och ser inte på estniska TV-kanaler. Många av de äldre ryskspråkiga lärarna är dessutom naturligt nog präglade av den sovjetiska ideologin och mentaliteten eftersom de jobbat inom det systemet under en lång tid. Dessa lärare sprider värderingar till eleverna som i sig motverkar integrationsprocessen (Sootla 2002 [intervju]). De äldre lärarna fungerar alltså som vidareförmedlare av både kunskaper och attityder som inte hör samman med den nuvarande estniska politiken och detta förhållande kan man på kort sikt inte göra mycket åt. Det förekommer dessutom ett utbrett missnöje med den nationella läroplan som började implementeras i de ryskspråkiga skolorna på hösten 1998. På de ryskspråkiga gymnasieskolorna finns i många fall en känsla av utanförskap och desperation på grund av det allvarliga hotet om nedläggning inom en

---

<sup>38</sup> Av det totala antalet lärare i den estniska grund- och gymnasieskolan har 60 procent en högre specialiserad pedagogisk utbildning medan siffran i de ryskspråkiga skolorna är 45 procent. 82 procent av lärarna i den ryskspråkiga skolan har en eftergymnasial utbildning medan siffran för alla lärare är 77 procent. Källa: Government of Estonia 2000: Appendix 1, Table 5.

---

nära framtid, speciellt i skolorna på landsbygden (OECD Examiners' Report Estonia 2000: 120). Det förekommer att lärare längtar tillbaka till det sovjetiska skolsystemet och att man därför stöttar separata estnisk- och ryskspråkiga skolor. Situationen är dock något annorlunda för de yngre lärarna eftersom de har fått sin utbildning och undervisat i det självständiga Estland och därmed fått influenser som är mer förenliga med det självständiga Estlands integrationspolicy.

Det har dock under senare år vidtagits ett antal åtgärder från de estniska myndigheternas sida för att göra de ryskspråkiga lärarna kvalificerade för det nya gemensamma skolsystemet. Styrelsen för Språkinspektion och Utbildningsdepartementet har arbetat med att hänvisa lärare till språk- och lärarträningskurser och göra tjänster lediga för kvalificerade lärare. I ett tillägg till Utbildningslagen (1997) etablerade den estniska staten exempelvis en ny "statlig språklärartjänst".<sup>39</sup> Lärartjänsterna skulle fyllas av högt kvalificerade lärare som var vana vid att undervisa i estniska som andraspråk och lönen var högre än i övriga Estland (20-30 procent högre). Visserligen har antalet lärare i estniska som har estniska som andra språk ökat från 603 läsåret 1997/98 till 717 läsåret 1999/2000 men statens satsning kan ändå ses som ett misslyckande (Government of Estonia: 2000: Appendix 1, Table 6). År 2001 fattades det fortfarande cirka 150 estniskspråkiga lärare i de ryskspråkiga skolorna. Den främsta orsaken är brist på finansiella resurser och att lärarna ogärna flyttar till en ryskspråkig miljö (OECD Examiners' Report Estonia 2000: 74). Antalet lärare som deltar i någon form av påbyggnadsutbildning har dock ökat och likaså andelen specialiserad språkträning som en del av skolträningen. Att utbilda lärare som undervisar i estniska som andraspråk är dessutom en aktivitet inom det Statliga integrationsprogrammet (State Programme 2000:26).

---

<sup>39</sup> I juni 1998 tillsattes de 18 första av totalt 50 lärare till dessa speciella tjänster. År 1999 tillsattes ytterligare 17 lärartjänster. Källa: Commission of the European Communities 1998:12, 1999:14

### ***5.5.2 Brist på kvalificerat läromaterial***

Förutom svårigheterna med att värva kvalificerade estniskspråkiga lärare är bristen på estniskspråkiga läroböcker ett hinder mot ett gemensamt, enhetligt studiesystem. Integrationen av det ryskspråkiga skolsystemet in i det estniska som inleddes på hösten 1998 innebar att den största delen av det ryskspråkiga undervisningsmaterialet måste ersättas (Estonian Institute 1998b:4,6-7). De textböcker och det instruktionsmaterial som fanns i de ryskspråkiga skolorna var inte aktuella och svarade inte mot den nya läroplanen. Dessutom var nästan hälften av alla textböcker publicerade i Ryssland och den estniska staten tillåter inte textböcker som tryckts upp i den Ryska federationen. De nya kraven har lett till att textböcker introducerats där majoriteten av texterna är översatta eller anpassade efter estniska förhållanden. Fortfarande år 2001 användes dock textböcker från Sovjettiden där eleverna helt enkelt fick stryka de delar som var inaktuella. Det finns visserligen texter för alla ämnen som är anpassade till estniska som andraspråk och separata estniskspråkiga texter i samhällsämnen där de som ställt samman läroböckerna har haft de ryskspråkiga skolorna i åtanke. Det är dock ofta låg kvalitet på de nyproducerade textböckerna och de innehåller många felaktigheter, felskrivningar och felöversättningar av speciella termer. Representanter för etniska ryssar har kritiserat tolkningen av vissa historiska händelser och ryssarnas historiska roll i böckerna. Trots att arbetet med att samla ihop textböcker för den ryskspråkiga skolan som korresponderar med den estniskspråkiga har pågått sedan år 1991 finns det alltså stora brister i läromaterialet i de ryskspråkiga skolorna (State Programme 2000:26-27; Open Society Institute 2001:195).

### ***5.5.3 Brist på kunskap och kännedom mellan grupperna***

Den målmedvetna uppdelningen av de estnisk- och ryskspråkiga skolorna i lingvistiskt och kulturellt separata enheter som förekom under sovjettiden lever kvar ännu i dag. Skillnaderna i undervisningsmetoder och den pedagogik som används skiljer sig också mycket åt mellan skolsystemen. Den pedagogik som används i de ryskspråkiga skolorna är utan tvekan mer auktoritär än i de estniskspråkiga skolorna. Samarbetet och kunskaperna om varandras skolor är sålunda liten. Som nämnts ovan

(se 3.2) har detta historiska orsaker men det har heller inte skett någon utveckling mot ett tätare samarbete sedan självständigheten. Medvetenheten bland lärarna om esters och ryssars gemensamma intressen är fortfarande låg och likaså viljan till samarbete inom vidareutbildningen av lärare. Det finns också en tendens att se på kulturella skillnader som en barriär mot kommunikation och socio-psykologiska problem ses ofta som tecken på etniska skillnader. Det verkar dessutom som om kännedomen om hur respektive grupp lever är begränsad. En stor andel av de ryskspråkiga ungdomarna inser att kontakt med estniskspråkig ungdom är det bästa sättet att förbättra sina kunskaper i estniska på men isoleringen från det estniska samhället minskar möjligheterna till detta. Medvetenheten bland de estniska barnen om hur de ryskspråkiga barnen lever är samtidigt även den liten. Samarbetsproblemen har uppmärksamats i det Statliga integrationsprogrammet och man har börjat genomföra projekt både bland studenter och lärare (utveckling av läroplaner, språkträning i familjer, studentutbyten, samarbete mellan skolor) som kan leda till att fler skolor ser fördelarna med samarbete (State Programme 2000: 22, 27).

## 5.6 Alternativ språkundervisning

Som en del av den multi-kulturella policy som den estniska staten har stipulerat i det Statliga integrationsprogrammet ingår målet att de elever som går ut grundskolan ska vara socialt kompetenta och inneha medelgoda kunskaper i det estniska språket.<sup>40</sup> Den estniska staten har därför i samarbete med olika NGOs arbetat med att utveckla olika sorters språkträningsprogram som ska passa den ryskspråkiga minoriteten. År 1996 bildades det estniska språkstrategicenteret för utvecklandet av språkträningsstrategier för de kommande 10-15 åren och för koordineringen av olika språkprojekt (State Programme 2000:9). Programmen syftar till att ge icke-estniskspråkiga skolelever tillräckligt goda kunskaper i det estniska språket för att de ska kunna fortsätta på en högre estniskspråkig utbildning eller konkurrera på den

---

<sup>40</sup> Olika aktiviteter inom ramen för det Statliga integrationsprogrammet inkluderar att man skulle undervisa i enskilda ämnen på estniska och utveckla och implementera språkliga fördjupningsprogram.

estniska arbetsmarknaden samtidigt som de bevarar sin egen kultur och sitt eget modersmål.

### *5.6.1 Språkträning i estniska familjer*

Ett alternativt sätt att få barnen att lära sig det estniska språket är att gå utanför skolans väggar och låta dem få undervisning i ett estniskspråkigt hem istället. Man har prövat två alternativ på försök. Det första är att låta ryskspråkiga barn vistas hos en familj under skolloven och det andra att de får undervisning vid ett eller två tillfällen i veckan hos en estnisk familj som bor i samma område. Den senare lösningen försvåras dock naturligt nog av att en stor andel av de ryskspråkiga eleverna bor i helt ryskspråkiga områden. Open Estonia Foundation har varit drivande i utarbetandet av dessa pilotprogram.<sup>41</sup> En bakomligande tanke har varit att involvera ester i integrationsprocessen och undersöka i vilken mån de är redo att hjälpa till och ta sitt ansvar för integreringen på gräsrotsnivå. Det har dessutom redan visat sig att språkundervisningen i en estnisk familj även leder till minskade fördomar och att det hjälper till att bryta ned stereotyper (Seelmann och Velthut 2000). År 1999 var dessa projekt ännu så länge inte särskilt utbredda- endast nio procent av tillfrågade ryskspråkiga föräldrar hade lyckats ordna så att deras barn kunde vistas en månad hos en estnisk familj under skollovet- men intresset från de estniskspråkiga familjerna var relativt stort<sup>42</sup> (Proos 2000). Projektet sponsras av det statliga ”Non-Estonian Integration Foundation” och har stöd från nationellt politiskt håll. Dåvarande populationsministern Katrin Saks ansåg exempelvis att detta var en effektiv form för språkinläring och att det dessutom hjälpte till att knyta vänskapsband mellan den ryskspråkiga eleven och den estniska familjen. Hon antog att denna sortens projekt skulle fortsätta att spela en viktig roll i integrationsprocessen även i framtiden och att de skulle fortsätta att stödjas finansiellt, men hoppades att

---

<sup>41</sup> För en detaljerad bild av att av dessa pilotprogram, se (Seelmann och Velthut 2000).

<sup>42</sup> Vid samma undersökning sade sig 37 procent av de tillfrågade estniskspråkiga familjerna villiga till att undervisa ett ryskspråkigt barn i sitt hem en till två gånger i veckan. Vidare sade sig 28 procent villiga till att ha ett ryskspråkigt barn hos sig under en sommarmånad (Proos 2000).

---

fler estniska familjer skulle ansluta sig utifrån en känsla av patriotism (Seelmann och Velthut 2000).

### *5.6.2 Språkliga fördjupningsmodeller*

För att öka språkkunskaperna och möjligheten till effektiv inläring inom skolan har den estniska staten prövat olika former av den Språkliga fördjupningsmodellen, eller Immersionsmodellen. Immersionsmodellen utvecklades ursprungligen i Kanada under 1960-talet men har sedan exporterats till flera länder, däribland Finland. I arbetet med att ta fram en form som passar estniska förhållanden har bland annat det estniska utbildningsdepartementet samarbetat med kanadensiska myndigheter och universitetet i Vaasa (Finland).<sup>43</sup> År 2000 gjorde den estniska regeringen en omfattande satsning på denna modell.<sup>44</sup>

Immersionsmodellen är uppbyggd så att de ryskspråkiga eleverna ska lära sig estniska samtidigt som de utvecklar sitt modersmål. De ska även ha goda kunskaper i ett tredje språk, exempelvis engelska, när de avslutar grundskolan. Förutom språkkunskaper ska eleven lära sig att förstå och uppskatta såväl estnisk som rysk kultur. Slutligen är det programmets mål att icke-ester ska kunna delta inom det estniska ekonomiska och socio-politiska livet på samma villkor som esterna själva (Language Immersion Center 2000). Inom Immersionsmodellen anpassas kunskaper i modersmålet efter elevens ålder. I Estland finns det två versioner av Immersionsmodellen. I den totala tidiga Immersionsmodellen sker all undervisning på estniska redan från första klass. Under andra terminen på det andra året inleds undervisning i ryska som modersmål. Efter ytterligare två år övergår undervisningen till en 50/50-modell där hälften av undervisningen ges på estniska och hälften på ryska. I sjätte klass har man kvar samma proportioner mellan estniska och ryska

---

<sup>43</sup> I arbetet med att introducera programmet i Estland har det estniska utbildningsdepartementet haft ett nära samarbete med CIDA (Canadian International Development Agency), Torontos distrikts skolstyrelse och universitetet i Vasa, Finland. På estnisk sida har förutom Utbildningsdepartementet även Ministern för Etniska frågor, Integrationsstiftelsen och forskare vid Tartu universitet varit involverade i framtagandet av det program som bäst passar in på estniska förhållanden (Language Immersion Center 2000).

<sup>44</sup> Att satsningen på Immersionsprogrammet var betydelsefull för den estniska regeringen framgår av att finansieringen av projektet uppgick till totalt (inklusive stöd från internationella organ) 17 miljoner EEK

samtidigt som man börjar studera engelska. I den sena immersionsmodellen påbörjas omställningarna i sjätte klass. Undervisningen i det estniska språket såväl som undervisning på estniska ökar. I årskurs sju och åtta ökar andelen undervisning på estniska till 76 procent. De återstående 24 procenten innehåller ryska som modersmål och ett tredje språk, till exempel engelska. Det förväntas att eleven uppnår samma resultat oavsett om personen studerat det aktuella ämnet på sitt eget modersmål eller det så kallade ”målspråket”.

År 2000 påbörjades undervisningen enligt det totala tidiga immersionsprogrammet vid fyra skolor i Estland (två i Tallinn, en i Narva och en i Kohtla-Järve). Året därpå började man använda sig av samma modell vid ytterligare en skola i Kohtla-Järve, och dessutom i Maardu och Valga. Det är tänkt att det sena Immersionsprogrammet ska lanseras i september 2003. Lärare som undervisar enligt programmet har fått speciell upplärning i immersionsmetodologi och man har skapat läroplaner och läromaterial som är specifika för immersionsprogrammet (Language Immersion Center 2000). Immersionsmodellen anses få en viktig roll under perioden fram till år 2007 när övergången till estniskspråkiga gymnasier påbörjas. I modellerna har man utgått från Estlands speciella demografi och anpassat sig efter koncentrationen ryskspråkiga elever i den aktuella regionen.

## 5.7 Sammanfattning och analys

Den estniska självständigheten medförde omfattande förändringar i utbildningssystemet. Det var nödvändigt för den estniska staten att det estniska språket fick en mer framskjuten position. Det var också nödvändigt att göra sig av med uppdelningen i den estnisk- och den ryskspråkiga skolan och att försöka slå samman dem till ett gemensamt skolsystem. Utbildningsministeriet hade en central position i integrationsprocessen. För att skapa mer integration strävade man efter år 1996 efter att utveckla samarbetet mellan grundskolorna baserat på en gemensam nationell läroplan, att garantera språkkunskaper i estniska för de elever som tar

---

(Estniska Kroon) utav den totala summan på 64 miljoner EEK som omfattar satsningen på alla sub-program inom det Statliga integrationsprogrammet år 2000 (State Programme 2000:Appendix 2). (Se 4.3.4).



---

examen från grundskola och gymnasium, att bevara det ryska språket och den ryska kulturen under övergången till den estniskspråkiga gymnasieskolan och slutligen att engagera lärare och elever från ryskspråkiga skolor i omvandlingen av det estniska skolsystemet. Skyddandet av det estniska språket och kulturen medförde omfattande begränsningar för de ryskspråkiga inom utbildningsområdet. Den estniska staten såg på de ryskspråkiga som *immigranter* och ansåg därför att de hade rätt att begränsa rättigheten till autonoma offentliga institutioner och stänga ned vissa av de institutioner för ryskspråkiga som upprättades under Sovjettiden. Genom Språklagen, Utbildningslagen och Basic Schools and Upper Secondary Schools Act skyddade man det estniska språkets dominans i samhället. Utbildningslagen främjade den estniska nationen men strävade även efter att bevara andra nationers kulturer inom skolsystemet. På grundskolenivå skulle det exempelvis vara tillåtet att använda sig av vilket som helst språk efter beslut på lokal nivå. Basic Schools and Upper Secondary Schools Act tillåter att man lokalt beslutar om undervisningsspråk och ger även den viss frihet i förhållande till läsårsplanen. Samtidigt innehåller den en artikel om att de ryskspråkiga gymnasieskolorna skall börjas läggas ned från år 2007/08. Denna del av lagen har fått skrivas om ett flertal gånger efter häftig kritik från både internationella organ, representanter för de ryskspråkiga och estniskspråkiga i den akademiska världen.

Både lagstiftningen på utbildningsområdet och utbildningsministeriets riktlinjer syftar till att integrera den ryskspråkiga skolan in i det estniska skolsystemet. Denna strävan påminner om den ”Anglo-konforma” modell som tillämpades i Kanada, U.S.A och Australien från 1950- till 1970-talet. Homogeniseringen och standardiseringen av skolsystemet framställs som givande för minoriteterna själva eftersom det kommer att öka deras möjligheter att lyckas i det estniska samhället. Det anses dessutom vara en förutsättning att de ryskspråkiga lär sig estniska för att skapa en normal ekonomisk och samhällelig utveckling i Estland. Detta visar att tanken på nationsbyggnad var stark. Speciellt beslutet om att på sikt stänga ned de ryskspråkiga gymnasieskolorna pekar i riktning av homogenisering och konformitet. Samtidigt finns det andra inslag som pekar i riktning av multi-kulturalism och att man vill hantera skillnader istället för att eliminera dem. Man anser att det är viktigt att den

ryska kulturen och det ryska språket bevaras i utbildningssystemet. Detta kommer till uttryck i såväl Utbildningslagen som utbildningsministeriets politiska riktlinjer på integrationsområdet. Lagstiftningen ger även visst utrymme för lokal frihet. Lagen om Kulturell Autonomi syftar även den till att minoriteterna ska kunna bevara och utveckla sina kulturella yttringar men kravet på medborgarskap gör att denna lag ännu inte har utnyttjats och den utgör i nuläget alltså endast en ”papperskonstruktion.” Denna lag passar dock in i den estniska multi-kulturella modellen där etniska skillnader institutionaliseras kulturellt och inte politiskt.

Sammanslåendet av den ryska och estniska skolan till en gemensam skola dominerad av det estniska språket och kulturen har logiskt nog lett till en ”estonisering” av den ryska skolan. Utvecklingen stöds av de ryskspråkiga föräldrarna men mest av allt utav pragmatiska skäl. De anser att goda kunskaper i estniska gör det enklare för barnet att nå en högre social status i det estniska samhället. Samtidigt är de måna om att barnen inte skall förlora det ryska språket och den ryska kulturen och de flesta ryskspråkiga föräldrar vill därför ha en tvåspråkig skola där det estniska språket får större utrymme ju högre upp i klasserna man kommer. Denna syn delas dock inte av estniska politiker som i allmänhet i högre grad värnar om det estniska språkets dominans.

Förändringarna av den ryskspråkiga skolan har gjort att det har uppstått stora brister. Det saknas lärare som är kvalificerade i det estniska språket och det läromaterial som används lever inte heller upp till de krav som ställs i den estniska läroplanen. Demografin försvårar dessutom inläringen av det estniska språket eftersom många ryskspråkiga barn växer upp i en helt ryskspråkig miljö. Allt detta medför att den ryska skolan fungerar som ett hinder för den politik mot mer multi-kulturalism som den estniska staten antagit. Den estniska staten klarar inte kravet i Basic Schools and Upper Secondary Schools Act att alla elever ska ha nog goda kunskaper i estniska för att fortsätta på gymnasieskolan. I många skolor där undervisningen i estniska inte fungerar som den ska har föräldrar och lärare antingen slutit sig samman för att barnen ska få en bättre undervisning eller så har de ryskspråkiga föräldrarna valt att placera sina barn i en estniskspråkig skola. Båda dessa exempel på ”gräsrotsinitiativ” leder visserligen på sikt till mer integration i det

---

estniska samhället men att sätta sitt barn i en estniskspråkig skola ökar samtidigt trycket på den estniska skolan. Detta är alltså ingen långsiktig lösning.

Man kan alltså konstatera att det estniska skolsystemet inte främjar integration och multi-kulturalism i det estniska samhället. Det är ett stort avstånd mellan den policy och de politiska mål som har ställts upp och verkligheten i det estniska skolsystemet. Skolsystemet präglas av en hög grad av separation där undervisning sker både på majoritets- och minoritetsspråket på alla nivåer men där skolorna förblir separata. Språkmässigt verkar det estniska skolsystemet vara på väg mot en tvåspråkig skola där barnen ur minoriteter undervisas på sitt eget språk under grundskolan men där de senare tvingas övergå till undervisning på estniska. Ett flertal handlingsprogram har visserligen lagts fram- inte minst som en del av det statliga integrationsprogrammet- för att råda bot på de brister som finns inom den ryskspråkiga skolan. Bland annat har man prövat olika former av språkfördjupningsprogram där man försöker ta hänsyn till Estlands speciella demografi genom olika grader av intensiv språkinläring. I språkfördjupningsprogrammen lägger man speciell vikt på att eleven ska bevara det ryska språket. Dessa program har en mycket viktig funktion för att övergången till endast estniskspråkiga gymnasieskolor ska bli lyckad. Till trots för dessa initiativ från statens sida består dock fortfarande det estniska skolsystemet av två lingvistiskt och kulturellt separata enheter. Kanske är det ännu så länge för tidigt att döma ut de satsningar som har gjorts på bland annat ”statliga lärartjänster” men det är tydligt att det krävs mer resurser för att klara de mål som utbildningsministeriet har satt upp.

## 6 Integrations- och utbildningsfrågan i partipolitiken

I kapitel fyra beskrevs en utveckling på det politiska området som innebar att man antog den estniska multi-kulturella modellen och i kapitel fem de förändringar som ägt rum i den ryskspråkiga skolan under 1990-talet. Vad ligger bakom den utveckling vi har sett på integrations- och utbildningsområdet under 1990-talet? Varför dröjde det sju år innan den första enhetliga integrationspolicyn lades fram? I kapitel sex redogörs dels för de inrikespolitiska faktorer som låg bakom omsvängningen på integrationsområdet och dels hur de mest inflytelserika estniska partierna har hanterat integrations- och utbildningsfrågorna.

### 6.1 Synen på den ryskspråkiga minoriteten förändras

#### 6.1.1 *Opinionen skiftar*

De första åren efter självständigheten präglades av en negativ syn på den ryskspråkiga minoriteten. Bland allmänheten var åsikten att den ryska minoriteten var en sorts "femtekolonnare" utbredd och man såg på Ryssland som ett hot mot den nyvunna självständigheten (Brown 1997:3). Icke-esterna ansågs vara främlingar som inte hörde hemma i det estniska samhället och deras eventuella integrationsproblem berörde inte esterna (UNDP: Current Situation 1997). De störde det dagliga livet i Estland och kunde under vissa omständigheter till och med äventyra den estniska nationens existens.

Under 1990-talets gång förändrades dock inställningen gentemot de ryskspråkiga, inte minst media skiftade fokus från att beskriva hotet från de rysktalande till att uppmärksamma samma grupps ansträngningar för mer integration. Denna förändring framkommer i en tidningsstudie av den estniska statsvetaren Raivo Vetik. Vetik studerade Estlands största dagstidning *Postimees* år 1988, 1991 och 1996. Resultatet av undersökningen visade att den etniska konfrontationen dominerade i slutet av 1980-talet. Skillnaden mellan "vi" och "dom" utgjorde vid denna tid den viktigaste skiljelinjen i det estniska samhället. I början av 1990-talet förändrades dock inställningen. Tidningarna dominerades istället av idéer om

separation. En orsak till det var att esternas rädsla för att förlora det egna språket och den egna kulturen hade minskat efter införandet av 1989 års språklag där estniskan utsågs till enda officiella språk. Vid genomgången av 1996 års tidningar var dock integreringsmodellen den mest dominerande.<sup>45</sup> Den förändrade inställningen gentemot de ryskspråkiga visade sig inte bara i media utan även många personer från den akademiska världen stod fram och talade för mer integration (Open Society Institute 2001:177, 185).

Opinionsskiftet har dock inte bara varit tydligt inom media och akademiska kretsar. Undersökningar gjorda mellan 1993 och 1999 visar att grundläggande attityder har förändrats i den folkliga opinionen. Esterna har blivit betydligt mer toleranta mot icke-ester och de har börjat stödja pragmatiska lösningar (Pettai 2000). Fem år efter självständigheten, år 1996, kunde man konstatera ett skifte i den folkliga opinionen. Majoriteten ester hade då lämnat den *illusoriska fas* bakom sig som präglat åren just efter självständigheten. Den fasen kännetecknas av tron på att flertalet icke-ester skulle lämna landet när Estland blivit självständigt, att de snabbt skulle lära sig estniska och att esterna skulle vara kapabla att bygga upp landet på egen hand.

Enligt en undersökning utförd år 1996 svarade däremot 26 procent av de tillfrågade etniska esterna ja på frågan om de tyckte att det var viktigt att icke-esterna skulle involveras i uppbyggnaden av landet och bindandet till den estniska folksjälén.<sup>46</sup> Ytterligare 40 procent ansåg att det var viktigt med integration men att icke-esterna skulle vara mer aktiva själva.<sup>47</sup> Samtidigt ansåg dock sammanlagt 20 procent av esterna fortfarande att de inte borde involvera sig eller att det var farligt för Estland att integrera icke-ester eftersom det bara finns en miljon ester (Pettai

---

<sup>45</sup> I undersökningen kodade Vetik förhållningssättet i det som skrevs om den ryska minoriteten i olika styrkegrader. Kodningen ledde fram till tre formaliserade synsätt på den ryska minoriteten: separering, konfrontation och integrering. Vetik 1996:9-13.

<sup>46</sup> Svarsalternativet i dess helhet lød: ”Ja, självklart eftersom vi måste leva sida vid sida med icke-esterna.” (Min översättning)

<sup>47</sup> Svarsalternativet i dess helhet lød: ”Vi borde troligtvis försöka integreras men icke-esterna borde vara mer aktiva själva.” (Min översättning).

2000).<sup>48</sup> Den *illusoriska fasen* följdes av en fas av *passiv tolerans*, vilken har mycket gemensamt med den attityd som dominerade under Sovjettiden. Passiv tolerans utmärks av att esterna accepterar att icke-esterna kommer att stanna i Estland och att man har minimal och distanserad kontakt samfundet emellan. I vardagslivet begränsar man sig till nödvändig kommunikation (Pettai 2000). Man kan säga att det estniska folket i nuläget är inne i ett skede där de är passivt toleranta samtidigt som de är *medvetet toleranta*, vilket är nästa steg på toleransskalan. Två-tredjedelar av esterna har nått denna fas. Den medvetna toleransen utmärks av en vilja att finna pragmatiska lösningar på icke-esternas problem, exempelvis språkstudier och möjligheter att få jobb. Vidare ställer man sig bakom en ”snällare” medborgarskapspolitik, man vill integrera icke-ester och man har en vilja att inleda en dialog mellan ester och icke-ester. Uppnåendet av denna toleransfas grundar sig på att man har tillräckligt mycket information om den andra nationaliteten och att det finns ett intresse för att få denna sorts information antingen genom direkt kommunikation eller på annat sätt. Informationen bidrar till att minska hotet och behovet av avstånd och den gör att barriären mot den andra nationaliteten bryts ned. Därigenom skapas det en möjlighet att bygga upp ett förtroende med den andra gruppen (Pettai 2000). Följande siffror är exempel på att ett flertal ester har uppnått den tredje fasen på toleransskalan och att man vill hitta pragmatiska lösningar på problem som främst berör icke-ester. 62 procent av esterna ställer sig inte bakom en snabb övergång från ryskspråkiga skolor till estniskspråkiga. 67 procent av esterna vill integrera icke-esterna medan 66 procent stödjer idén att jämställa slutexamen i estniska med en medborgarskapsexamen.<sup>49</sup>

Talen visar att det skett ett skifte i esternas syn på integrationen av icke-ester. Efter att ha gått igenom en mycket känslomässig fas som delvis byggdes upp av

---

<sup>48</sup> Svartalternativen i dess helhet löd: ”Vi borde inte involvera oss” (9 procent) och ”Att integrera icke-ester är farligt för Estland eftersom det endast finns en miljon ester” (11 procent). *Min översättning*. Samtliga siffror baserar sig på ett urval av etniska ester. I undersökningen har man genomfört intervjuer med mer än 1000 personer vilket har gjort det möjligt att göra generaliseringar för hela den etniskt estniska befolkningen.

<sup>49</sup> Samtliga värden baserar sig på ett urval av hela den etniskt estniska befolkningen. I undersökningen har man genomfört intervjuer med mer än 1000 personer vilket har gjort det möjligt att göra generaliseringar för hela den etniskt estniska befolkningen.

nationalistiska politiker verkar det som om esterna har blivit mer pragmatiska och att de vill anstränga sig för att finna lösningar på hur ester och icke-ester ska kunna leva sida vid sida. Esterna anser dock att det krävs ansträngningar från de ryskspråkigas sida i integrationsprocessen. Särskilt viktigt är det att de ryskspråkiga lär sig det estniska språket för att de båda grupperna ska kunna leva tillsammans (Pettai 2000).<sup>50</sup>

### *6.1.2 Ett politiskt skifte i synen på integration*

Det politiska klimat som rådde under första halvan av 1990-talet har av Peet Kask kallats "nationell radikalism". Detta kännetecknas av ett "irrationellt beslutsfattande i ett emotionellt klimat" och framväxten av ett komplex av idéer runt tron på den egna nationen och undertryckandet av oppositionens argument genom anklagelser om nationellt förräderi (Jonson 1999: 6). Den officiella policyn under denna period styrdes av en socio-politisk kontext som utmärktes av viljan att återupprätta rättvisa för det estniska folket och den estniska staten och en vilja att skydda sig från den väldiga grannen i öster, Ryssland. Rädslan för Ryssland projicerades över på de ryskspråkiga i Estland. Detta kom i sin tur att påverka det estniska utbildningssystemet som planerades för att eliminera hotet från Ryssland. I praktiken innebar det att man ville begränsa utbildningsmöjligheterna för de ryskspråkiga i Estland (Sulg 2000:94). Politiken förde med sig att de barriärer mellan grupperna som upprättats under Sovjettiden upprätthölls, vilket förhindrade naturalisering och integration. Den estniska staten intog även en restriktiv hållning angående vilka rättigheter som skulle ges till minoriteterna, inte minst vad gäller medborgarskap (Government of Estonia 1998:1). Förhållandena under de första åren av estnisk självständighet bekräftas av Jüri Mõis (Isamaa) som var inrikesminister mellan mars 1999 och januari 2002. Han anser att man inom politiken överdrev betydelsen av den estniska etniciteten men att det var ett oundvikligt resultat av att så många människor känt sig förtryckta under så lång tid. Dessutom menade han att Estland och Ryssland

---

<sup>50</sup> Enligt en undersökning av estniska Saar poll ansåg 82 procent att det var en plikt att alla som bor på estniskt territorium alltid ska lära sig det estniska språket (Rose 1997:38).

nästan blivit ett och att det därför var naturligt att försöka slå in en kil mellan staterna (Pettai 2000b).

Politiken på integrationsområdet förändrades dock runt mitten av 1990-talet. Fram till år 1997 hade integrationsfrågan behandlats som närmast ovidkommande i den offentliga debatten. Den 16 juli detta år togs dock de första stegen mot en offentlig estnisk integrationspolicy av den dåvarande regeringen Siiman. Det var inte längre möjligt att inte ha en politik på detta område (Government of Estonia 1998:2). Därför inledde man arbetet med ett statligt integrationsprogram genom att sammankalla en expertkommitté bestående av 17 personer som fick till uppgift att undersöka demografi och integration av etniska minoriteter in i det estniska samhället och ge rekommendationer till regeringen (State Programme 2000:9). (Se 4.1) Det politiska intresset runt integrationsprocessen stödde sig på ett antal sociologiska undersökningar som pekade på ett stort spekter av problem knutna till icke-esternas situation (Vetik 2001:10-11).

Initiativet innebar att debatten runt en offentlig integrationspolicy för första gången lyftes upp på den politiska dagordningen och att estniska politiker började använda sig av mer direkta formuleringar i den politiska debatten. De började peka på de verkliga problemen med integrationsprocessen istället för att påstå att integrationsfrågan egentligen redan var löst. Den nationella integrationsstrategi som efterhand växte fram ersatte vad som ditintills varit en spontan process och det markerade dessutom en övergång från en etnocentrerad diskurs till en multi-kulturell sådan.<sup>51</sup> Framväxten av integrationspolitiken skedde parallellt med vad som uppfattades som ett avtagande hot från den ryska minoritetens sida. En viktig del i att hotet från Ryssland försvann var att de ryska trupperna slutligen drog sig tillbaka från estniskt territorium i augusti 1994.

---

<sup>51</sup> Integrationen av icke-ester hade ditintills varit en spontan och fragmenterad process eftersom språkstrategi, medborgarskapspolitik, regional politik och olika sociala och ekonomiska snabba lösningar hade utvecklats separat från varandra (UNDP: Introduction 1997).



## 6.2 Det estniska partilandskapet

Hur har då de estniska partierna hanterat den svåra integrationsfrågan? För att kunna ge svar på dessa frågor ges först en kort översikt över var de estniska partier som varit mest inflytelserika i den estniska partifloran står i förhållande till varandra. Sedan följer en genomgång av vad dessa partier har för åsikter om integration och utbildning som de uttrycks i deras partiprogram.

### 6.2.1 Utmärkande drag

Det estniska partilandskapet kännetecknas av en mycket svag höger-vänster dimension vilket gör att det är svårt att kartlägga de estniska partierna efter en höger-vänster skala enligt de ideologiska mönster vi känner från väst (Lieven 1993: 214-219). En bidragande faktor till detta är landets nära historia. Exempelvis förbjöds det dåvarande estniska kommunistiska partiet efter augustikuppen 1991 då partiet ställde sig på kuppmakarna i Moskvas sida. Inte heller en annan konfliktlinje, stad-land, som dominerar partilandskapet i många andra länder i Central- och Öst Europa och Baltikum är särskilt stark i Estland. Den stora konfliktlinjen inom estnisk politik är istället kopplat till mellankrigstiden, 1920-40, och tiden som en del av det sovjetiska imperiet. Synen på det förflutna var en mycket viktig fråga under självständighetskampen och en kort tid därefter. Frågan var bland annat om man skulle återgå till 1938 års Konstitution eller inte.

Den fråga som dominerade och som fortfarande dominerar estnisk politik är hur man skall hantera den stora ryska minoritet som immigrerat till landet under kommunistperioden. Frågan har legat latent i estnisk politik under hela 1990-talet men det var alltså först år 1997 som de första omfattande politiska förslagen dök upp om hur man skulle försöka integrera denna stora minoritet in i det estniska samhället. Under den föregående sex årsperioden- från självständigheten fram till när UNDPs program för integrering lades fram- ville de estniskspråkiga partierna ogärna tala om hur man skulle hantera integrationsfrågan eller berörde frågan i mycket vaga ordalag (Lagerspetz och Vogt 1998). De ryskspråkiga har heller inte framstått som en stark politisk kraft. Ryskspråkiga representanter var i stort sett utestängda från parlamentet

under åren runt självständigheten. Vid valet 1990 valdes runt 25 procent ryskspråkiga in till det dåvarande Högsta Rådet. Efter 1992 års val bestod *Riigikogu* till 100 procent av etniska ester och det dröjde till år 1994 innan den förste ryskspråkige valdes in i parlamentet (Pettai, V 1998). Orsaken är dels omfattande interna splittringar bland de ryskspråkiga partierna och dels att en stor andel av de ryskspråkiga inte innehåft medborgarskap och därmed inte haft rösträtt i nationella val.<sup>52</sup> Frågan hur man ska hantera den ryska minoriteten är kopplad till det hot som man anser att Ryssland och de rysktalande utgör mot den estniska identiteten. Den konsensus som finns runt detta hot bland estniska politiker och gemene man har utgjort bakgrund för beslutsfattande på andra områden och gjort att man velat undvika partistrider. Det kan exempelvis tjäna som förklaring till att det inte uppstått protester mot den stränga ekonomiska politik som har förts och som gjort att stora befolkningsgrupper har fått det sämre ställt. Ytterligare ett tydligt tecken på denna konsensus är att Estland bytte regering inte mindre än åtta gånger under perioden 1990-01/2002 men samtliga regeringsskiften förutom ett berodde på personliga skandaler (Lagerspetz och Vogt 1998).<sup>53</sup>

### 6.2.2 Den estniska partistrukturen

I Estland domineras det politiska livet av partier som på ett eller annat sätt har sina rötter i självständighetsrörelserna Populärfronten (Rahvarinne) eller de mer radikala Medborgarskapskommittéerna. Däremot har partier med ursprung i det sovjetisk-estniska kommunistpartiet knappast haft några framgångar alls vilket bidrar till frånvaron av en vänsterdimension. Samtliga regeringar har sålunda varit mittenorienterade eller mitten-högerorienterade. (Se bilaga 1) Post-materialistiska

---

<sup>52</sup> Enligt en folkräkning gjord i mars 2000 var andelen med ryskt medborgarskap i Estland 6.3 % eller 86 067. Andelen utan medborgarskap var 12.4 % eller 170 349 personer. De sistnämnda personerna uppehåller sig i Estland med eller utan permanent uppehållstillstånd eller med utländska pass. Andelen icke-ester med estniskt medborgarskap var 10 procent eller 141 000. Det har dock skett en utveckling från år 1992 då det fanns 494 000 statslösa ryskspråkiga på det estniska territoriet. Minskningen i antalet statslösa beror delvis på att det under åren 1990-93 emigrerade runt 80 000 människor till de andra forna Sovjetstaterna (Källa: Ministry of Foreign Affairs 2000a; Lagerspetz och Vogt 1998:73; Pettai 2000a:72).

<sup>53</sup> De första två regeringarna, som satt mellan 3 april 1990 och 21 oktober 1992, var icke-partibundna förmyndarregeringar med majoritetsstöd i det estnisk-sovjetiska Högsta Rådet och leddes av Edgar Savisaar respektive Tiit Vähi.

partier såsom exempelvis miljöpartier har inte heller haft någon framgång efter att Estland blev självständigt trots att de spelade en viktig roll under själva självständighetskampen. Antalet partier som bildats från start efter självständigheten och haft framgång är också litet, med Reformpartiet som ett lysande undantag. Det är dessutom tydligt att partierna i mycket större grad är centrerade runt personligheter inom estnisk politik än vad är fallet i Väst Europa (Elisabeth Bakke m. fl. 2002 [Föreläsning]).

Det estniska partilandskapet var väldigt fragmenterat under första halvan av 1990-talet. I det första valet 1992 ställde inte mindre än 38 partier upp, ett antal som dock minskade markant vid 1995 och 1999 års val. För att klara spärrgränsen på fem procent till de nationella valen bildades ett stort antal valallianser. Efterhand har dock flera partier försvunnit medan andra slagit sig samman med större partier eller bildat koalitioner. Detta har bidragit till ett mer översiktligt partilandskap under andra halvan av 1990-talet. Antalet "fristående" i parlamentet har dessutom minskat och partiernas representanter i *Riigikogu* röstar mer enligt partilinjén. Allt detta har medfört en större stabilitet i estnisk politik. Som nämnts ovan är det dock svårt att finna några avgörande skillnader i opinionen mellan partierna vad gäller ekonomiska och sociala frågor. Alla partier anser att de är mitten-, höger- eller mittenhögerinriktade (European Forum for Democracy and Solidarity 2000).

### ***6.2.3 De politiska partierna och deras åsikter i integrationsfrågan***

Nedan följer en översikt över de partier som har haft störst inflytande i estnisk politik från självständigheten fram till år 2002 och deras åsikter i frågor om integration och utbildning. (Se bilaga 1) Utav begränsningsskäl har jag nöjt mig med att undersöka ett partiprogram per parti, en regeringsdeklaration och har även lagt till ett litet inslag av intervjuer med företrädare för partierna. Jag utgår ifrån att partiprogrammen har föregåtts av en långvarig intern debatt inom partiet och att de därför verkligen kan antas företräda det aktuella partiets åsikter vid den aktuella tidpunkten i dessa frågor. Det är inte säkert att partiprogrammen ger en riktig bild av den reella politik som partierna förde men man kan åtminstone säga att de representerar den bild man vill ge omvärlden av sin politik (Helöe 1996: 18).

**Pro Patria Union (Isaamaliit, I)** har ursprungligen sina rötter i de Medborgarskaps- kommittéer som verkade mellan år 1989-92. År 1995 ingick partiet en allians med Estonian National Independence Party (ERSP) och döpte om sig till Isamaaliit (Pro Patria Union). Enligt partiprogrammet står man för konservativa och kristet, demokratiska ideal (punkt 2 i partiprogrammet). Man har dessutom alltid stått för en moderat nationalism och en fri marknadsekonomi. Dessutom strävade partiet under de första åren efter självständigheten för en återgång till den estniska republik som existerade under mellankrigstiden (Lieven 1993:285).

Pro Patria Union visar sin inställning till integrationsfrågan då man slår fast att partiet bildades för att ”tjäna den estniska nationen och det estniska folket”. Ett av Pro Patrias grundprinciper är att nationalstaten är det enda sättet att bevara det estniska folkets livsvilja på och att säkra framtiden. Partiet ser på de ryskspråkiga som *främlingar* som har kommit till landet som en följd av de dramatiska och våldsamma processer som skedde under andra halvan av 1900-talet.<sup>54</sup> Denna beteckning på de ryskspråkiga (som även kan ha en mer negativ klang på det estniska språket) säger något om partiets inställning i integrationsfrågan. Partiet anstränger sig visserligen inte för att skapa konflikter eller fientliga hållningar mot de ryskspråkiga men de vill att den estniska staten ska försöka fostra utlänningar att återvända till sitt historiska hemland eller migrera till tredje land. På det sättet skulle andelen ester i landet öka. I övrigt stödjer partiet de gällande principerna i medborgarskaps-, språk och migrationspolitiken (Sepp och Sergeyeva 2000).

Utbildning är ett av partiets huvudfrågor. Pro-Patria Union anser att den statsfinansierade utbildningen måste vara på estniska men de är redo att stödja andra nationers försök att bevara sin egen kultur. Tõnis Lukas (I) som var utbildningsminister mellan mars 1999 och januari 2002 poängterar att den ryskspråkiga skolan har en mycket viktig roll för att de ryskspråkiga ska lära sig estniska, speciellt i de ryskspråkiga områden där det inte finns möjlighet att praktisera estniska utanför skoltiden. Den ryskspråkiga skolan måste kunna garantera kunskaper

---

<sup>54</sup> Ett exempel på det är att partiledaren Mart Laar vid en intervju konsekvent kallade de ryskspråkiga för ”kolonister” (Laar 2002 [intervju]).

i det officiella språket till unga människor. När den ryskspråkiga skolan inte klarar av att lära ut estniska på ett tillfredsställande sätt leder det till att föräldrar i ökande grad sänder sina barn till estniskspråkiga skolor. Detta kan, enligt Lukas, på sikt komma att påverka undervisningen. Samtidigt som undervisningsmängden vid de ryskspråkiga skolorna minskar ökar arbetsmängden vid de estniskspråkiga skolorna och det är de estniskspråkiga skolorna inte redo för ännu. Utbildningsministern ansåg att integrationsprocessen borde leda till att de estnisk- och de ryskspråkiga skolorna kommer närmare varandra, både bland lärare och studenter och att denna sortens samarbete kan vara intressant och utvecklande för båda parter. Vidare stödjer han försök med den språkliga fördjupningsmodellen. (Se 5.6.2) Mixade skolor (som stöds av 42 procent av de ryskspråkiga eleverna) eller att placera ett stort antal ryskspråkiga i estniska skolor ser han inte som bra lösningar (Pettai 2000c).

Pro Patria Union stödjer undervisning på ett annat språk till och med nionde klass men eleverna måste även lära sig estniska. Detta ska garanteras av den estniska staten. Utbildningsminister Lukas anser att den estniska staten bör hålla fast vid att de ryskspråkiga gymnasieskolorna successivt avskaffas från och med år 2007 även om det kan uppstå svårigheter med att garantera kvaliteten på skolorna. Den estniska staten bör stå på sig i denna fråga och inte gå tillbaka från det beslut man tagit. Att få sin utbildning i ett estniskspråkigt gymnasium är en garanti för unga ryssar att de kan klara av att leva sina liv i en estniskspråkig miljö i det estniska samhället. Ministern tror vidare att de ryska privatskolorna kommer att få en annorlunda roll efter år 2007 eftersom detta alternativ kommer att vara tillgängligt för de ryskspråkiga föräldrarna (Pettai 2000c). I övrigt berömmar partiet sig självt för att ha gjort klara framsteg i mer långsiktiga frågor såsom utbildningsreformer (Pro Patria Union Programme 1998).

**Estonian Reform Party (ERP)** bildades genom en sammanslagning av det Estniska Liberala demokratiska partiet och den Konstituerade församlingen för det estniska reformpartiet. ERP är det enda parti som inte har rötter i självständighetsrörelsen. Reformpartiet är ett utpräglad (ny)liberalt parti och dess ledare heter Siim Kallas och han startade även partiet. Kallas förespråkar total frihet i ekonomin och drar därför till sig anhängare från den nya entreprenörsklassen, de som har vunnit på transformationen bort från det kommunistiska samhället.

Reformpartiet anser att målet med den nationella policyn måste vara att den estniska nationen överlever. Integreringen av dem som vill förvärva estniskt medborgarskap eller som redan har fått det måste accelereras och stödjas. Reformpartiet lägger stor vikt vid den ekonomiska nyttan av integration. Alla parter skulle tjäna på en snabb integrering på grund av den ekonomiska utveckling det skulle innebära (Sepp och Sergeyeva 2000:42). Partiledare Kallas ser inget hot ifrån Rysslands sida (Siim Kallas 2002 [intervju]). Man måste kunna garantera en fri användning av det estniska språket i hela Estland. Partiet anser att det estniska språket kan fungera som en viktig faktor för att skydda och utveckla den estniska nationen i de regioner där ester har kommunikationssvårigheter.

Som första punkt i partiprogrammet<sup>55</sup> står: ”Vårt mål är bildandet av en integrerad utbildningsmiljö som kommer att skapa grunderna för individuellt självförverkligande.” Reformpartiet anser även att det är viktigt med tillgänglighet för undervisning i det estniska språket och de kräver att det läggs mer vikt på förvärvandet av kunskap för att bli en del av den kulturella miljön. Partiet utgår ifrån att minoriteternas rättigheter i grundutbildning och kulturell utveckling på modersmålet ska garanteras genom den kulturella autonomi.

**Moderates (Mõõdukad)** har sitt ursprung i Populärfronten (Rahvarinne) och innan dess i ett flertal andra civila organisationer. Alliansen Moderates utgjordes vid valet 1992 av Det socialdemokratiska partiet (ledd av Marju Lauristin, en central figur i självständighetsrörelsen) och Rural Centre Party och partiet behöll denna sammansättning även i valet 1995. Efter valet slogs de båda partierna samman till ett parti som tog namnet Moderates (Lagerspetz och Vogt 1998). Partiet vill framstå som ett socialdemokratiskt parti efter väst-europeisk modell.

The Moderates ställer sig bakom etniska minoriteters rätt till kulturell autonomi men de etniska minoriteterna måste ändå kunna det estniska språket och känna till den estniska kulturen för att kunna ta del av det estniska samhället. Staten måste dock även skapa möjligheter för etniska minoriteter att lära sig och utveckla sin egen kultur. The Moderates ställer sig bakom det multi-kulturella Estland och framstår

därför som förhållandevis tolerant i integrationsfrågor. Partiet slår fast att man måste behärska det estniska språket för att fullt ut kunna ta del av det estniska samhället. De lämnar dock ett visst utrymme för människor som inte har möjlighet att lära sig det estniska språket men fortfarande vill bli medborgare om de anser att Estland är deras hemland och om de klart stödjer statens självständighet. The Moderates skiljer sig från andra partier eftersom de inte bara stödjer grundutbildning på den etniska minoritetens språk och utan även vill behålla stödet för högre klasser (Sepp och Sergeyeva 2000). Partiet anser att det är skolans uppgift att hjälpa andra nationer att integreras in i det estniska samhället och hjälpa dem att ansöka för estniskt medborgarskap. Vidare anser de att utbildningssystemet skall vara så bra att det skall vara möjligt att byta från rysk till estniskspråkig skola efter grundskolan. Minoriteterna ska ha rätt att studera sitt eget språk och sin egen kultur vilket partiet anser att det ska skapas möjligheter för i de offentliga skolorna. Vid undervisningen av estniska till andra nationaliteter ska undervisningen vara så bra att de kan fortsätta studera på universitetsnivå (Rahvaerakond Mõõdukad Party Programme 2001).

**The Estonian Coalition Party (ECoP)** har sina rötter i den gemensamma plattformen Secure Home som deltog vid det första fria valet. Från år 1995 var partiet en viktig kraft i estnisk politik men vid 1999 års val tappade man stort och fick bara sju mandat i *Riigikogu*. Partiet verkar ha förlorat sin roll i estnisk politik och många av partiets mest prominenta medlemmar har lämnat partiet eller är inte aktiva inom politiken längre (European Forum for Democracy and Solidarity 2000).

Koalitionspartiet har en mer detaljerad och genomtänkt etnisk politik än de andra partierna, fränsett UPPE, även om idéer och synsätt i sig inte skiljer sig så mycket åt. Man anser att man ska utgå från principen att man ska bevara den estniska nationen i sitt arbete och i sina åtaganden<sup>56</sup> (Partiprogram Estonian Coalition Party 1994). Den etniska politikens viktigaste uppgift är dock att komma över konsekvenserna av den folkmordspolitik som var ett resultat av Andra Världskriget och partiet lyfter i samband med det fram fakta över de demografiska förändringar

---

<sup>55</sup> Detta program antogs av det Reformpartiets generalförsamling i Tallinn den 10 maj 1997.

<sup>56</sup> Koalitionspartiets program antogs och godkändes den 27 november 1994.

som den sovjetiska ockupationen medförde. (Se 3.1). Partiet anser att estniska medborgare ska garanteras rätten att utveckla sin egen kultur och etablera sina egna nationella kulturella unioner och skolor. Att undervisas i det estniska språket anser man underlättar det vardagliga livet för icke-ester, liksom deras integrering in i det estniska samhället, förstärkningen av den politiska balansen och stabiliteten (Sepp och Sergeyeva 2000). Koalitionspartiet vill att man uttrycker en nationell orientering genom skapandet av prioriterade förhållanden för utvecklingen av den estniska nationens kultur och språk medan man samtidigt försäkrar alla etniska grupper möjlighet att bevara sin egen kultur. Detta kommer att auktoriseras genom Lagen för Kulturell autonomi. När man utarbetar den nationella orienteringen vill man speciellt ta hänsyn till länet Ida-Virumaa och staden Paldiski. Koalitionspartiet stödjer, liksom Pro Patria, frivillig migration av icke-ester där kostnaderna delas av mottagarlandet och den estniska staten (Partiprogram Estonian Coalition Party 1994).

Nationella språkskolor måste erbjuda alla etniska grupper möjligheten och rätten till omfattande studier på modersmålet och av den egna kulturen medan man försäkrar sig om bra språkfärdigheter i det officiella språket (estniska). Detta gäller speciellt alla som går ut grundskolan för att det ska vara möjligt för dem att fortsätta sina studier i en estnisk skola. Liksom Reformpartiet vill partiet uppfostra unga lojala medborgare genom att tillhandahålla patriotisk undervisning i de ryskspråkiga grundskolorna. Man vill även att det ska vara möjligt att bli medborgare genom att klara en medborgarskapsexamen i slutet av grundskolan (Sepp och Sergeyeva 2000).

**Estonian Centre Party, (EceP)**, har sina rötter i Populärfronten. I det första fria valet var det som då kallades People's Centre Party en del av valalliansen Populärfronten (på estniska Rahvarinne) men år 1993 omvandlades partiet till enbart Centre Party. Partiet har under nästan hela 1990-talet verkat i opposition förutom en kort period år 1995 (7/4 –6/11) då man satt i regering tillsammans med Koalitionspartiet (Lagerspetz och Vogt 1998). Vid 1999 års val fick partiet flest röster men tvingades trots det åter i opposition. Estonian Centre Party anses vara ett populistiskt parti med en stark ledarkult runt partiets ledare Edgar Saavisaar som med undantag för en kort mellanperiod var partiets ledare under 1990-talet. Centerpartiet vill ha ett progressivt skattesystem.



---

Centerpartiet har en blandning av höger- och vänsteridéer i sitt program. Man vänder sig främst till dem som har förlorat på Estlands övergång till en marknadsekonomi. Dessutom har man sedan starten sagt sig representera den estniska medelklass som skall utgöra en balans i samhället och man är även upptagen av regionala frågor (Eesti Keskerakond Party Programme 1997). Partiet förespråkar en inkluderande hållning mot den ryska minoriteteten och är det mest populära partiet bland ryskspråkiga i Estland trots att man inte har några speciella idéer utöver de andra partierna i integrationsfrågor som skulle göra det naturligt för denna grupp att rösta på dem. Däremot har man haft flest ryskspråkiga kandidater och partiet har makten i de regioner där flesta ryskspråkiga lever. Centerpartiet anser att det är nödvändigt att utarbeta en policy som utvecklar integrationen av alla människor som vill bo i Estland som stödjer självständigheten och utvecklingen av republiken Estland in i det estniska samhället, både politiskt och socialt. Man stödjer utvecklingen av de regioner som har en betydande mängd ryskspråkiga och bevarandet av utvecklandet av traditioner, språk och kultur hos de grupper som lever där. Man bör dock även skapa goda förhållanden för ester att återinflytta till dessa områden (Sepp och Sergeyeva 2000).

Estonian Centre Party anser att staten ska finansiera bevarandet av de ryskspråkiga teoretiska gymnasieskolorna. I de andra språkskolorna måste det finnas kvalificerade estniskspråkiga lärare. Det är viktigt att utveckla läroplaner om det estniska språket och distribuera detta till andra språkskolor. För att kunna integrera andra nationer in i det estniska samhället krävs det att man godkänner deras kultur och samtidigt lär dem om deras historia och kultur. (Eesti Keskerakond Party Programme 1997).

**United People's Party of Estonia, (UPPE)**, är de ryskspråkigas parti. De ryskspråkiga partierna har under hela självständighetsperioden varit splittrade. Mellan valen 1995 och 1999 förenades två ryskspråkiga partier, Estlands ryska parti och Förenade Folkets Parti i Estland, i koalitionen Vårt hem är Estland! (Economist

Intelligence Unit 2000).<sup>57</sup> Koalitionen förespråkade bland annat bättre relationer med Ryssland. Båda partierna ansåg att det var viktigt att bevara den kulturella och lingvistiska identiteten hos den ryska befolkningen, att skapa bättre utbildningsmöjligheter och mer hjälp åt de fattiga regionerna i Estland, som exempelvis Narvaområdet. År 1997 splittrades dock koalitionen och Ryska enhetspartiet bildades. I 1999 års val vann United People's Party totalt sex mandat på en förenad lista med Social Democratic Labour Party (European Forum for Democracy and Solidarity 2000). Generellt sett kan man säga att de ryskspråkiga partiernas policy har varit fokuserade på minoritetsfrågor medan man inte ägnat sig särskilt mycket åt sociala och ekonomiska frågor. Majoriteten av de ryska politikerna skulle dock vilja se en ökad statlig kontroll över ekonomin; speciellt kraftindustri, transport, kommunikation och jordbruk.

United People's Party of Estonia bildades för att skydda rättigheterna för de ryskspråkiga i Estland. Partiet baserar sin etniska politik på åsikten att man endast kan försäkra sig om icke-esternas lojalitet genom att den etniska staten och dess medborgare är lojal mot dem. Detta ser man som grundläggande för en stabil stat (Sergeyeva och Sepp 2000). UPPE anser att försöken att skapa en mono-nationell stat och ett mono-kulturellt samhälle endast är möjligt genom påtvingad assimilation och understryker i detta sammanhang speciellt att den estniska lagstiftningen måste följa internationella lagar och normer. Sergej Ivanov tillhörde tidigare UPPEs ledning men hoppade sedan av och blev ordförande för Russian Baltic Assembly. Han är kanske den mest kände förespråkaren för de ryskspråkigas rättigheter. Ivanov följer upp UPPEs kritik och menar att det estniska lagverket har en diskriminerande effekt mot de ryskspråkiga i sättet som det tillämpas på och att det är utformat för att skydda det estniska. Ivanov hävdar vidare att den ryskspråkiga minoriteten inte är institutionellt organiserad och att de ryskspråkiga civila organisationerna är mycket underutvecklade. De ryskspråkiga är därmed inga riktiga deltagare inom den politiska eliten och Ivanov menar därför att minoritetsgruppen måste finna ett sätt att nå politisk inflytelse på (Ivanov 2002 [intervju]). Exempelvis hade ryskspråkiga

---

<sup>57</sup> Koalitionen fick sex procent av rösterna.

---

organisationer ett begränsat inflytande över utformningen av det statliga integrationsprogrammet. (Se 6.3)

Integreringen av de etniska minoriteterna bör basera sig på skapandet av ett gemensamt multinationellt och multi-kulturellt samhälle. Partiet anser att den estniska republikens både ekonomiska och politiska intressen därför ska inriktas mot att integrera majoriteten av de estniska invånarna till statens sociala, politiska och ekonomiska liv (Ivanov 2002 [intervju]). Visserligen erkänner man att det pågår en positiv integrationsprocess i samhället och man hoppas att de förslag som har lagts fram ska öka integrationen i samhället men den nuvarande processen tar alldeles för lång tid. UPPE godkänner estniska som nationellt språk och myndighetsspråk men utanför dessa sfärer bör användandet av ryska definitivt inte begränsas. Det statliga stödet till nationella kulturella institutioner ska dock inte bara gå till ryskspråkiga organisationer utan det är även nödvändigt med finansiering från statsbudgeten för utvecklandet av estnisk kultur och utbildning.

För att kunna lära ut det estniska språket krävs det enligt partiet statligt stöd och för att kunna förbättra undervisningen i estniska vid alla institutioner där estniska inte är modersmålet krävs det ökade resurser. Som det är i nuläget finns det exempelvis alldeles för få lärare. I den nuvarande fasen av samhällets utveckling är det nämligen nödvändigt att staten stödjer lärandet av det estniska språket och de relevanta nationella programmen som kan implementeras genom såväl statliga som icke-statliga strukturer. Partiet stödjer etablerandet av det värdefulla nätverk med sekundär- och högre utbildning på ryska och andra språk vars generella program ska stödjas från statsbudgeten och olika sociala fonder (The Programme of the Estonian United People's Party 1999).

#### ***6.2.4 Regeringsdeklaration från Pro Patria, Reformpartiet och Moderates 1999-2002.***

Pro Patria, Reformpartiet och Moderates satt i regeringsställning mellan mars 1999 och januari 2002. De inledde sin regeringsperiod med att skapa ett program där de

stipulerade sina mål för den kommande mandatperioden.<sup>58</sup> Programmet lägger stor vikt vid frågor om integration, kultur och utbildning och är mer specifikt än tidigare partiprogram i dessa frågor. Programmet bär spår av den integrationspolitik som finns i *The Bases...* och den statliga undervisningsplan som lanserades år 1996 av regeringen Vähi (i den regeringen ingick Reformpartiet). Man kan alltså säga att detta utgör en del av framlyftandet av en egentlig integrationspolicy. Det finns även stora likheter med det Statliga integrationsprogrammet vilket inte är så konstigt eftersom det kom till under ovanstående partiets regeringsperiod.

Under avsnittet *Nationhood and citizenship policies* uttrycker partierna att man vill bevara den estniska nationen och kulturen samtidigt som man skyddar de mänskliga rättigheterna och friheterna för minoriteterna. Koalitionen vill vidare integrera de permanent boende minoriteterna in i det estniska samhället vilket är en förutsättning för att utveckla permanenta och lojala medborgare. Med permanent boende verkar koalitionen inte mena alla på estniskt territorium boende människor. Regeringspartierna vill däremot inte ändra på reglerna om medborgarskap och icke-medborgare inom en överskådlig framtid.

Inom integrationspolitiken i allmänhet vill Koalitionen exempelvis ”höja kvaliteten på estniska språkinstruktioner för minoritetsbarn i grundskolan till en sådan nivå att om de klarar slutexamen är de samtidigt kvalificerade för medborgarskap”. Man nämner även ett flertal andra förslag som förekommer i det statliga integrationsprogrammet, den nationella läroplanen och i utbildningsministeriets riktlinjer: 1) Koalitionen vill vidta åtgärder för att slå samman minoritetskolor med Estlands uniforma skolsystem och skapa förhållanden där gymnasier kommer att ha undervisning på estniska ett visst datum. Samtidigt ska minoritetsskolornas undervisningsplan skapa möjligheter för minoritetstudenter att lära sig om sitt språk, sin historia och sin kultur på sitt eget språk och bevara sin nationella identitet. 2) Koalitionen stödjer språksommarläger som ett sätt för barn från minoriteten att lära sig om estniskt liv, språk och kultur. 3) Koalitionen vill förbättra den objektiva information som når minoriteterna om estnisk politik och

---

<sup>58</sup> Koalitionsöverenskommelsen skrevs under av samtliga partiledamöter till de tre partierna i *Riigikogu*.

estniskt samhälle (The Coalition Agreement 1999-2002). Dessutom vill regeringen stödja de minoriteter som vill återvända till sitt forna hemland och kommer att hjälpa dem materiellt. Samtidigt vill man även stödja de ester som vill återvända till sitt hemland.

Utbildningen skall få utökad betydelse vid integrationen av minoritetsbarn in i det estniska samhället. De ryskspråkiga skolorna skall förses med Estlandscentrerat instruktionsmaterial och ryskspråkiga lärares kunskaper ska förbättras genom utökad intensiv upplärning (Open Society Institute 2001). Koalitionen stödjer transitionen av ryskspråkiga skolor till tvåspråkiga institutioner genom att gradvis utöka andelen undervisning på estniska. De kommer dessutom att förbereda och besluta om förflyttningen av utbildningsministeriet till Tarttu för att på det sättet få en regional dimension till utbildningen<sup>59</sup> (The Coalition Agreement 1999-2002).

### 6.3 Det politiska spelet bakom integrationsprogrammet

I avsnitt 4.3 ges en ingående beskrivning av det Statliga integrationsprogrammet och de delar som rör den lingvistiskt-kommunikativa delen av programmet. Det Statliga integrationsprogrammet utgör den viktigaste delen av den statliga integrationspolicyn och därför är det intressant att se hur den politiska processen bakom detta program såg ut. Vilken inställning hade de olika partierna under processens gång? Följde man den konsensusanda som varit grundläggande i det politiska livet under 1990-talet?

Det visar sig att beslutsprocessen runt det nya programmet gick mycket fort. Det tycks ha rådit stor enighet om hur den estniska integrationspolitiken skulle utformas och arbetet präglades inte av partipolitiska strider. Pro Patria, Reformpartiet och Moderates, som satt i regeringsställning när det Statliga integrationsprogrammet antogs, verkar ha insett vikten av politisk konsensus för att kunna implementera en integrationspolicy och utveckla och starta ett statligt integrationsprogram. Den enda splittringen inträffade när två representanter från oppositionspartiet Centerpartiet hoppade av under arbetets gång. Enligt den estniske statsvetaren Raivo Vetik, som var mycket central i utformningen av det nya

---

<sup>59</sup> Förflyttningen av departementet genomfördes i juni 2001.

integrationsprogrammet, kan avhoppet till stor del ha berott på en avog inställning rent allmänt från Centerpartiet till de förslag regeringen lade fram oavsett område (Vetik 2002 [intervju]).

Under processens gång bjöds representanter för ett flertal NGO's och den ryska minoriteten in för att lämna sina åsikter och det färdiga resultatet skickades även ut på remissrunda. När regeringen Laar hade konfererat med berörda parter togs sedan beslut om att godkänna det statliga integrationsprogrammet, utan att sända frågan vidare till parlamentet. Processen bakom programmet verkar alltså ha gått relativt smärtfritt- åtminstone om man ser till förhandlingarna mellan de politiska partierna- trots att det innebar en kraftig omdefiniering av den estniska integrationspolicyn. Bland annat övergavs idén om Estland som en "ethnic state" och man övergick till att kalla det en "nation-state" utan att möta invändningar ens från det mest nationalistiska regeringspartiet, Isamaa (Pro Patria). Omdefinieringen innebar att den estniska staten inte längre skulle definieras utifrån etniska grunder utan grunda sig på politik och medborgarskap. Detta var ett drastiskt skifte om man jämför med det nationalistiska klimat som rådde inom politiken under första halvan av 1990-talet.

Kritik har dock framförts från representanter för den ryska minoriteten eftersom de har känt sig utestängda från processen. Programmet presenterades nämligen för kritisk analys i december 1999-däribland till minoritetsorganisationer- och endast tre månader senare hade man godkänt en lätt reviderad version av programmet. Ett flertal vädjanden från ledare av minoriteten och experter för mer tid till betänkande och fördjupning av programmet ignorerades. Två medlemmar av minoriteten hoppade senare dessutom av och protesterade mot att de ansåg att deras deltagande endast varit "dekorativt". Programmet har senare kritiserats av flera framstående representanter för minoriteten, inklusive parlamentsledamöter, för att sikta mot assimilation av den icke-estniska befolkningen (Open Society Institute 2001).

## 6.4 Sammanfattning och analys

Man har kunnat se en förändring i inställningen gentemot de ryskspråkiga från självständigheten fram till början på 2000-talet i den folkliga opinionen. Från att ha sett på de ryskspråkiga som illegala immigranter och "femtekolonnare" som kunde

---

utgöra ett hot mot nationens själva existens har en högre grad av tolerans brett ut sig. Majoriteteten ester tror inte längre att de ryskspråkiga skall mass-emigrera tillbaka till Ryssland och de tror inte heller att det är möjligt att bygga upp landet utan deras hjälp. Därmed börjar man i högre grad att se på den andra gruppen som en resurs för samhället och inte en börda. Majoriteteten ester har därmed uppnått en fas av vad den estnische sociologen Iris Pettai kallar *medveten tolerans*.

Opinionsskiftet har följts av ett politiskt skifte. Det främsta tecknet på det är påbörjandet av arbetet med en statlig integrationspolitik. Från självständigheten i augusti 1991 till mitten av 1990-talet hade den övergripande integrationspolicyn genomsyrats av en vilja att återupprätta det estniska samhälle som existerat under mellankrigstiden. Det ansågs samtidigt som mycket viktigt att skydda det estniska språket och den estniska kulturen från ryskt inflytande. Resultatet blev en restriktiv hållning i synen på vilka rättigheter de ryskspråkiga skulle ha som förhindrade integration och istället förespråkade *exkludering* alternativt *assimilering*. På initiativ av regeringen Siiman tillsattes dock en expertkommittée i juli 1997 vars uppgift det var att undersöka integrationen av de etniska minoriteterna. Resultatet blev ett grundläggande dokument över vilka principer som skulle styra den estniska integrationspolitiken. Detta initiativ blev startskottet till att man började lyfta upp integrationsfrågan på den politiska dagordningen och det resulterade i flera handlingsplaner samt det statliga integrationsprogrammet. I den regeringsdeklaration som Pro Patria, Reformpartiet och Moderates lade fram på våren 1999 ägnades dessutom för första gången stort utrymme åt integrationsfrågorna. Den estniska integrationspolitiken växte fram i en tid när hotet från Ryssland kändes svagare och Estland hade blivit ett av kandidatländerna till EU.

Trots att de styrande i Estland inte påbörjade arbetet med en officiell integrationspolitik förrän år 1997 har frågan om hur man ska hantera den stora ryska minoriteten haft en stor betydelse alltsedan självständigheten. Det har funnits en underliggande konsensus om att Ryssland och de ryskspråkiga utgör ett hot mot landet och politikerna har inte velat debattera integrationsfrågor. Samtidigt har de ryskspråkiga i praktiken varit uteslutna från landets högsta styrande organ. Frånvaron av en integrationsdebatt märks även vid en genomgång av partiprogrammen till de

partier som hade störst inflytande under 1990-talet. Ingen av partierna- förutom det ryskspråkiga United People's Party (UPPE)- har en detaljerad policy på integrations- och utbildningsområdet. Genomgående teman på området integration och utbildning är: 1) Att partierna vill tjäna och bevara den estniska nationen, att man ser på de ryskspråkiga som främlingar och att man ska skapa förutsättningar för att de ryskspråkiga ska kunna återvända hem igen. 2) Att det är viktigt att de ryskspråkiga lär sig om det estniska språket och kulturen för att de ska kunna integreras in i samhället liksom att andra nationer ska ha rätt att bevara sin egen kultur. 3) Att alla elever måste lära sig estniska medan man samtidigt stödjer andra nationers försök att bevara sin kultur och sitt språk i den offentliga skolan. 4) Coalition Party och Estonian Centre Party vill att man tar speciell hänsyn till länet Ida-Virumaa vid utvecklandet av en nationell policy. Centerpartiet vill att den estniska staten speciellt stödjer utvecklingen av de regioner (bland annat Ida-Virumaa) som har en hög koncentration ryskspråkiga men man skiljer sig från andra partier eftersom man dessutom vill stödja ester som vill flytta till dessa områden.

Partierna följer i stort sett det mönster man tidigare sett, nämligen att man vill värna det estniska språket och den estniska kulturen samtidigt som man vill skapa vissa möjligheter för minoriteterna att behålla och utveckla sin kultur och sitt språk. Det är alltså tal om integrering. De ryskspråkiga måste lära sig det estniska språket för att kunna ta del av det estniska samhället men dess egen kultur ska samtidigt inte få "suddas ut". Moderates och Centre Party går, till skillnad från övriga partier, emot förslaget att stoppa finansieringen av de offentliga ryskspråkiga gymnasieskolorna och framstår därmed som mindre nationalistiskt än övriga partier. Koalitionspartiets förslag att man ska kunna uppnå medborgarskap genom en slutexamen syftar till ökad integration in i det estniska samhället. Koalitionspartiets och Reformpartiets tro på att Lagen om Kulturell Autonomi ska garantera minoriteternas rättigheter verkar inte fungera eftersom lagen i praktiken förblivit outnyttjad. (Se 5.2.3) I samtliga partiprogram är det mycket liten betoning på multi-kulturalism och desto mera på integreringen av de ryskspråkiga in i det estniska samhället. Det är alltså tal om en envägsprocess. I samband med det Statliga integrationsprogrammet lades det multi-kulturella fram i högre grad och man nådde en andra fas i den estniska



integrationspolitiken. Bland annat betonades nödvändigheten av en ömsesidig integration i högre grad för att kunna upprätta ett helhetligt samhälle. (Se 4.3.1)

De ryskspråkigas parti, UPPE, skiljer sig från de andra partierna. Förekomsten av ett ryskspråkigt parti är för övrigt inte positivt för integrationen enligt McGarry och O'Learys integrationsmodell. De etniska partierna verkade dock ha spelat ut sin roll år 2002. Då hade UPPE försvunnit och nästan hälften av de ryskspråkiga röstade på estniska partier medan mindre än en tredjedel röstade på ryskspråkiga partier (Laitin 2002:8). UPPE stödjer liksom The Moderates- den multi-kulturella modellen i sitt partiprogram.

Partiets företrädare, Sergej Ivanov, lyfter speciellt fram att den ryskspråkiga minoriteten är generellt sett dåligt organiserad och att de civila ryskspråkiga organisationerna (NGOs) är underutvecklade. De ryskspråkiga är även underrepresenterade inom det politiska livet på nationell nivå och har därmed svårigheter att ta del av den politiska beslutsprocessen (Ivanov 2002 [intervju]). Orsaker bakom den ryska underrepresentationen är för det första att en relativt liten andel har medborgarskap, för det andra bristande kunskaper i det estniska språket och för det tredje ett allmänt ointresse för politiska frågor. Medborgarskap och förmågan att kunna tala flytande estniska är grundförutsättningar för att kunna få politiska uppdrag i Estland men år 1999 hade endast 29 procent av icke-esterna medborgarskap och en lika liten andel (29 procent) kunde prata estniska flytande. Ointresset och misstroendet gentemot politiska partier är dessutom utbrett. Enligt en studie från år 1996 var 38 procent av de ryskspråkiga "inte speciellt intresserade" medan 14 procent "inte alls" var intresserade av politik. Misstroendet mot de politiska partierna är även det stort. 46 procent misstror de politiska partierna "generellt sett" medan 41 procent misstror dem helt och hållet. Endast en procent litar helt och hållet på de estniska politiska partierna.<sup>60</sup> Den politiska apatin, den bristfälliga organiseringen och underrepresentationen i politiska organ bidrar till att

---

<sup>60</sup> Samtliga siffror är hämtade från New Baltic Barometer 3 och bygger på intervjuer utförda i november 1996. I studien intervjuades totalt 1071 personer varav totalt 389 icke-ester. Det slutliga urvalet kontrollerades för dess representativitet och viktades för ålder och kön för att följa den nationella fördelningen (Rose 1997:17, 24, 30).

de ryskspråkiga inte har varit aktiva vid utvecklandet av policies och strategier som direkt berör den egna gruppen. Representanter för de ryskspråkiga tog inte del av utvecklandet av det Statliga integrationsprogrammet och har heller inte haft del i integrationspolitiken på nationell nivå i stort (Pettai 2000a). Detsamma gäller för utvecklingen av språkpolitiken. Det verkar helt enkelt saknas en ömsesidig dialog i integrationspolitiken. Om inte de ryskspråkiga involveras i framtagandet av en ny integrationspolitik är risken stor att talet om multi-kulturalism i verkligheten framstår som assimilering. För att komma över detta är det viktigt att policyprocessen är genomsläpplig för minoriteterna och att minoriteterna själva får vara delaktiga i policyprocessen (Kymlicka 2000). Så länge inte integrationsprocessen är en ömsesidig process kan man heller inte påstå att Estland följer den multi-kulturella modellen.

## **7 Externa aktörers påverkan på integrations- och utbildningspolicyn**

I kapitel sex lyftes hanteringen av integrationspolitiken inom inrikespolitiken fram och jag försökte finna förklaringsfaktorer till varför Estland antog den politik de gjorde på detta område och varför det dröjde ända till år 1997 innan denna process sattes igång. I detta kapitel har turen kommit till de utrikespolitiska aktörerna. Vilken inverkan har de haft på den estniska politiken? Vilken är deras syn på integration? Det har varit många internationella organisationer som varit involverade i estnisk integrationspolitik och som kommit med synpunkter och rekommendationer. Jag kunde därför ha inkluderat flera aktörer men av utrymmesskäl valde jag att begränsa mig till EU, OSSE och Ryssland. Varför jag valde just dessa tre är för EUs del den politiska konsensus som har rådit runt anslutning till unionen vilket har gjort att dess rekommendationer har vägt tungt i den estniska inrikespolitiken. OSSE har också spelat en viktig roll inom estnisk integrationspolitik. Ryssland ses fortfarande som ett hot bland många ester och estniska politiker är mycket uppmärksamma på skiften i den ryska utrikespolitiken. Europarådet har liksom EU och OSSE spelat en viktig roll på området mänskliga rättigheter men jag valde att utelämna dem eftersom de arbetat tätt tillsammans med EU och OSSE och kan antas ha samma policy som dem i integrationsfrågor.

### **7.1 Estland och anslutningsprocessen till EU**

Inom Europa i stort och inom EU har två former för minoritetsskydd växt fram och kommit att bli dominerande. Det ena är genomdrivande av anti-diskriminerande normer och det andra är stöd för minoriteters rättigheter. Anti-diskriminerande åtgärder är kort sagt till för att förhindra att vissa individer behandlas annorlunda än andra på orättvisa grunder. Skydd av minoritetsrättigheter innebär att man vill tillåta individer och samfund att bevara sina skillnader för att på detta sätt undvika påtvungen assimilation in i en majoritetskultur. Anti-diskriminering och stöd för minoritetsrättigheter är åtgärder som är tänkta att komplettera varandra och skydda minoriteter från exklusion och assimilation. I EU-Kommissionens årligen

återkommande rapporter betecknas båda dessa former av minoritetsskydd som ”minoritetsskydd” (Open Society Institute 2001:16-17). EU har inte utarbetat någon egen standard för minoritetsundervisning och lagstiftningen bland MS är heller inte konsekvent på detta område. Minoritetsundervisning utgör trots det en viktig underavdelning av språklagstiftningen i anslutningsländerna och finns stipulerad i ett flertal internationella avtal.<sup>61</sup>

### *7.1.1 Anslutningsprocessen till EU. AP och Phareprogrammet.*

Det var vid det Europeiska Rådets möte i Köpenhamn år 1993 som det första steget mot en framtida anslutning till EU togs för Estland och de andra nuvarande ansökarländerna. De dåvarande medlemsstaterna (MS) gick då med på att de bundsförvanter i Central- och Öst Europa som så önskar det ”skall bli medlemmar i Europaunionen”. Frågan var alltså inte längre ”om” en utvidgning skulle ske utan ”när”. Medlemsstaterna slog samtidigt fast de grundläggande kriterierna för medlemskap, de så kallade Köpenhamnskriterierna. Kriterierna kräver att ansökarlandet skall ha uppnått följande innan det kan bli upptaget som medlemsstat:

1. Stabila institutioner som utgör en garanti för demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter.
2. Förekomsten av en fungerande marknadsekonomi liksom kapaciteten att klara konkurrenstrycket och marknadskrafterna inom Unionen, och
3. Förmågan att klara de skyldigheter som medlemsskapet innebär inklusive anslutning till den ekonomiska och monetära unionen. (Commission of the European Communities: Enlargement, Introduction)

I punkt a) stipuleras de politiska kriterier som är viktiga för min framställning, speciellt skydd av minoriteter. Vid det Europeiska Rådets möte i Luxemburg i december 1997 beslutade sig MS för att starta den övergripande utvidgningsprocessen för alla länder som önskar tillträde till EU (Commission of the

---

<sup>61</sup> Enligt art. 123 i den estniska Konstitutionen har ett i laga ordning ratificerat internationellt fördrag företräde framför estnisk lag.

European Communities: Enlargement, Introduction).<sup>62</sup> Estland inviterades till anslutningsförhandlingar som påbörjades den 30 mars 1998.<sup>63</sup> Den första förhandlingsrundan med Estland hölls den 10 november 1998.

I den anslutningsstrategi som EU har lagt upp för ansökarländerna har de så kallade Anslutningsvänskaperna (Accession Partnerships, AP) en central roll. Genom AP ges en uppskattning av de prioriterade områden där kandidatländerna måste göra framsteg i adopterandet av "the Acquis", det vill säga Unionens samlade lagstiftning. I AP finns även stipulerat vilka finansiella resurser som finns tillgängliga för att uppnå målen, speciellt i Phareprogrammen. Den finansiella assistansen från EU är konditionell, det vill säga Estland måste uppfylla vissa krav för att få stöd. Assistansen är kopplad till ansökarländernas framsteg och i hur stor grad man tillmötesgår programmet för adopterandet av "the Acquis" (Commission of the European Communities: Enlargement, Pre-Accession Strategy). Den estniska regeringen presenterade sin första AP i mars 1998, sedan uppdaterades den i december 1999, november 2000 och i november 2001 (Commission of the European Communities: Accession Partnership 2001).

Inom ramen för AP ingår Phareprogrammet. Programmet koncentrerar sig främst på att hjälpa ansökarländerna med att bygga upp institutioner och ge dem investeringsstöd. Phare har haft en betydelsefull roll för den estniska integrationsprocessen. En av organisationens viktigaste uppgifter är att tillsammans med UNDP öka kunskapen i estniska bland icke-estnisktalande vuxna och studenter, bland annat med syfte att underlätta den sociala sammanhållningen och stärka den nationella identiteten (Commission of the European Communities 1999). Genom Phare har man genomfört en mängd projekt, dels tillsammans med det estniska utbildningsministeriet och Integrationsstiftelsen och dels med andra länder (Norge

---

<sup>62</sup> I juli 1997 lade EU-Kommissionen fram sina rekommendationer om de blivande EU-länderna. Efter att Kommissionen hade evaluerat i vilken utsträckning som ansökarländerna uppfyllde kriterierna för anslutning kunde Rådet ta beslut i december 1997.

<sup>63</sup> De övriga ansökarländerna som Kommissionen inledde förhandlingar med i mars 1998 var Tjeckien, Ungern, Polen, Slovenien och Cypern. I oktober 1999 inleddes även förhandlingar med Rumänien, Slovakien, Lettland, Litauen, Bulgarien och Malta (Commission of the European Communities: Enlargement, Introduction).

exempelvis) och OSSE och UNDP. Phare lanserade sitt första språkträningsprogram år 1998. Syftet var att stödja estnisk språktränning av den icke-estniska befolkningen, att stödja det Statliga integrationsprogrammet och i ett bredare sammanhang även att stödja integrationen i det estniska samhället i stort. Inom projektets ramar lades resurser på att arbeta fram läromaterial som stödjer lärares förvärvande av det estniska språket och utarbetandet av textböcker som skall användas i årskurs 4-9 i de ryskspråkiga skolorna. Dessutom avsattes medel för att ge stöd till utvecklingen av träningsprogram och modeller för vidareutbildning av lärare (Open Society Institute 2001).

I utvidgningsprocessen ingår en recensionsprocedur. Recensionen ges genom EUs årliga rapporter där Kommissionen ger sitt utlåtande över framsteg och tillkortakommanden hos ansökarländerna (Enlargement, Pre-Accession Strategy, p.2).<sup>64</sup> I rapporterna går Kommissionen igenom vilka framsteg ansökarländerna har gjort mot anslutning efter Köpenhamnskriterierna, och speciellt i vilken mån länderna har antagit Unionens "Acquis". Man går även igenom om prioriteringarna i AP har utförts<sup>65</sup> (Commission of the European Communities 1998). Rapporterna tjänar sedan som grund för Rådet när de ger sina utlåtanden om hur förhandlingarna skall fortskrida. Om inte de krav som Kommissionen ställer upp i sina årliga rapporter tillmötesgår kan Rådet besluta om att det finansiella stödet skall dras in.

### *7.1.2 Anslutningsprocessen och Estland*

Anslutningsprocessen till EU har varit en stark drivkraft inom estnisk politik.<sup>66</sup> En folkomröstning kommer att hållas under hösten 2003 och man förväntar sig fullt

---

<sup>64</sup> Kommissionen publicerade sitt första utlåtande i juli 1997 i det som kallades *Agenda 2000*. Man gjorde där sin bedömning av kandidatländernas framsteg efter de kriterier som definierades av Europarådet i Köpenhamn år 1993 (Commission of the European Communities: Enlargement, Strategy Paper). Under toppmötet i december 1997 i Luxemburg beslutades det att från och med slutet av år 1998 skulle Kommissionen presentera årligen återkommande rapporter till Rådet.

<sup>65</sup> Kommissionen använder sig dels av värderingar gjorda av MS, speciellt vad gäller de politiska kriterierna, men även av bidrag från olika internationella organisationer så som Europarådet (inte att förväxla med Europeiska Rådet), OSSE och International Financial Institutions (IFI) såväl som icke-statliga organisationer. Kandidatländerna får även själva bidra med information om de framsteg som har åstadkommits (Commission of the European Communities 1998).

<sup>66</sup> I Kommissionens reguljära rapport från 1998, 2000 och 2001 står det att "EU membership continues to be one of the key objectives of the Estonian policy" (Commission of the European Communities 1998, 2000, 2001).

medlemsskap våren år 2004. Samtliga grupperingar i *Riigikogu* är för ett medlemsskap. Det råder heller ingen större skillnad i opinionen mellan ester och rysktalande, till skillnad från frågan om NATO-anslutning (Ojuland 2002 [intervju]).<sup>67</sup> Den politiska enigheten och viljan att bli medlem i EU gör att de uttalanden och rekommendationer som EU kommit med haft stor påverkan på estniska politiker. Eftersom EU har gjort minoritetsskydd till en av grundpelarna i sin utvidgningspolitik har det specifikt medfört att Estland gjort avsevärda ansträngningar för att tillmötesgå Köpenhamnavtalets krav på minoritetsskydd. EU-kommissionen har å sin sida avsatt mycket stöd för dessa frågor. Dessutom har EU stöttat OSSEs ansträngningar att övervaka språklagarna i Estland (Open Society Institute 2001:18).

#### 7.1.2.1 Kommissionens årliga rapporter

EUs främsta forum för att framföra kritik har varit Kommissionens årligen återkommande rapporter. Redan i sin *Agenda 2000* i juli 1997 uppmärksammade Kommissionen behovet av att ”öka hastigheten på naturaliseringen av rysktalande icke-medborgare, för att göra det möjligt för dem att bli bättre integrerade i det estniska samhället”. Detta krav från Kommissionens sida har sedan stått fast. Kommissionen har också velat utvidga den estniska språkträningen för icke-estnisk talande. Exempelvis ansåg man att man borde behålla det system som ger statligt stöd till undervisning på ryska på alla nivåer utan tidsgräns (Commission of the European Communities 1997).

År 1998 antog den estniska staten ett antal dokument och vidtog ett antal åtgärder som Kommissionen ansåg visade på en förpliktelse att lära ut estniska till icke-estnisktalande. Exempel på det var Riigikogus antagande av dokumentet *The Integration of non-Estonians into Estonian Society* och skapandet av ”Non-Estonian Integration Foundation” (Commission of the European Communities 1998). Året

---

<sup>67</sup> 39 procent av den icke-estniska befolkningsgruppen stödde år 1999 ett estniskt medlemsskap medan siffran för esterna var 43 procent. Differensen mellan esters och ryssars stöd för ett NATO-medlemsskap var mycket större. Endast sju procent ryskspråkiga stödjer en NATO-anslutning medan 48 procent ester ställer sig bakom detta förslag (Pettai 2000a:92).

därpå ansåg Kommissionen att Estland gjort ytterligare framsteg<sup>68</sup> i integreringen av icke-medborgare. Trots det ansåg man att de estniska myndigheterna måste fortsätta ansträngningarna med att förenkla integrationen av de icke-estnisktalande. Integrationen skulle underlättas genom att förstärka estnisk språkträning för rysktalande i grund- och gymnasieskolan, förstärka språkträningskurser för vuxna och genom ytterligare åtgärder accelerera naturaliseringsprocessen. Kommissionen såg därför positivt på införandet av statliga ”lärartjänster” och att den estniska staten fortsatte stödja ryskspråkiga grundskolor för att förbättra undervisningen av det estniska språket i skolorna. (Se 5.5.1) Kommissionen var först och främst kritiska mot de tillägg till Språklagen som antagits under år 1999 eftersom de ansåg att Språklagen i 1999 års upplaga var ett steg tillbaka för integrationspolicyn av icke-medborgare. Kommissionens slutsats blev dock att prioriteringarna i de politiska kriterierna endast delvis hade uppfyllts (Commission of the European Communities 1999).

År 2000 antog den estniska regeringen det Statliga integrationsprogrammet och man gjorde förändringar i Basic Schools and Upper Secondary Act. Genom det Statliga integrationsprogrammet anses Kommissionen att Estland täckte in en rad konkreta åtgärder för att stödja integrationen, inklusive språkträning. Kommissionens prioriteringar hade uppfyllts till största delen men det var samtidigt viktigt att övervaka implementeringen av integrationsprogrammet (Commission of the European Communities 2000). Parlamentet beslutade sig dessutom för vissa tillägg till den tidigare kritiserade Språklagen för att tillfredställa den kritik respektive de rekommendationer man fått från EU och OSSE för de förändringar man gjorde året innan (Järve 2002:88). Allt detta såg Kommissionen som positiva steg på vägen mot mer integration (Commission of the European Communities 2000).

I Kommissionens rapport från november 2001 konstateras det att Estland redan år 1997 uppfyllde de politiska kriterierna. Sedan dess hade landet gjort stora framsteg

---

<sup>68</sup> ”Framsteg” mäts i rapporterna på basis av de beslut som har fattats sedan den senaste rapporten, den lagstiftning som har antagits, internationella konventioner som har skrivits under och vilka andra åtgärder som har vidtagits. Lagstiftning eller åtgärder som på något sätt är i prepareringsstadiet räknas inte in (Commission of the European Communities 2000:6).



för att ytterligare konsolidera och fördjupa stabiliteten hos de institutioner som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. Därmed fortsätter Estland att uppfylla Köpenhamnavalets politiska kriterier. Kommissionen anser att Estland bör fortsätta sitt integrationsarbete, bland annat genom att öka tillgängligheten till språkträning och höja medvetandet runt integrationsprocessen i alla delar av det estniska samhället. Dessutom genom att ge tillräckliga resurser till implementeringen av de program man har sagt sig vilja genomföra. Kommissionen konstaterar att det Statliga integrationsprogrammet innehåller åtgärder för att förstärka språkträningsprogrammen för icke-estnisktalande och att övervakningen av implementeringen av dessa åtgärder fortsätter. Även denna prioritering fortsätter därmed att uppfyllas i en hög utsträckning (Commission of the European Communities 2001).

## 7.2 OSSE och HCNMs roll i integrationspolitiken<sup>69</sup>

OSSE är det viktigaste instrumentet för tidig varning, förebyggande av konflikter, krishantering och återetablering efter konflikt inom denna region. Organisationen har en helhetlig syn på säkerhet och deras arbete grundar sig på samarbete mellan parterna. Den har hand om en rad säkerhetsfrågor: vapenkontroll, preventiv diplomati, förtroende- och säkerhetsbyggande åtgärder, mänskliga rättigheter, valövervakning och ekonomisk och miljömässig säkerhet. De rekommendationer som OSSE lämnar till medlemsstaterna (MS) och de beslut som organisationen tar är inte bindande enligt internationell lag men de skrivs under på högsta politiska nivå vilket gör att de får en hög grad av auktoritet. OSSE grundar sig alltså inte på något internationellt fördrag utan på de medverkande staternas politiska förpliktelser. Eftersom beslut tas efter konsensus har alla stater som deltar i OSSEs aktiviteter jämlik status (OSCE: Handbook 2000).

---

<sup>69</sup> All information i avsnitt 7.3 har hämtats från *Annual Report on OSCE (1993-94 CSCE) Activities 1993-2001* utom där annat är angivet.

### *7.2.1 OSSEs mission i Estland*

Den 15 februari 1993 upprättade OSSE en mission i Estland med kontor i Tallinn, Jõhvi och Narva.<sup>70</sup> Det övergripande målet för denna Mission har- från starten fram till den 1/1 2002 då den stängde sin verksamhet- varit att övervaka den lagstiftning, policy och praxis hos den estniska regeringen som var relevant för främjandet av dialog och bättre förståelse mellan de estnisktalande och de rysktalande samfunden. Man försökte bidra till integrationsprocessen genom praktiskt inflytande, informationsprogram, seminarier<sup>71</sup> och en rad konkreta projekt varav många stöttades av NGOs och nationella institutioner (som t.ex. Stiftelsen för Integration av Icke-ester) såväl som internationella organisationer och utländska donatorer.

Under åren 1993 och 1994 undersökte Missionen de anklagelser om diskriminering som riktats mot Estland- inte minst från ryskt håll- utan att finna grundlag för dem. Missionen arbetade annars speciellt med att följa utvecklingen i medborgarskapsfrågor. Man fokuserade speciellt på Medborgarskapslagen, Utlänningslagen och lagstiftningen på språk- och utbildningsområdet. Missionen har även aktivt stöttat implementeringen av tilläggen till Språklagen. Man har även följt och stöttat den estniska regeringens integrationsstrategi, som introducerades hösten 1997. Ett signifikant framsteg gjordes i och med den estniska regeringens antagande av det Statliga integrationsprogrammet den 14 mars 2000 som OSSE ställde sig bakom. (Se 4.3). Missionen fortsatte även år 2001 med att övervaka och stödja implementeringen av det statliga integrationsprogrammet.

Missionen har i samarbete med High Commissioner on National Minorities (HCNM) vidare understrukt betydelsen av utvecklandet av utbildningssystemet som en huvudfaktor för integration eftersom språkträning för ryskspråkiga invånare är en mycket viktig förutsättning för integration. Man har därför engagerat sig i dessa

---

<sup>70</sup> Genom att ha två lokalkontor i Narva och Jõhvi har man på nära håll kunnat övervaka den svåra sociala och ekonomiska situationen i den ryskdominerade nord-östra delen av landet.

<sup>71</sup> År 1995 arrangerade Missionen ett seminarium i nord-östra Estland som siktade till att bättra förståelsen mellan olika samfund i Estland och undersöka hur integrationen dem emellan bäst ska gå till. Även år 1998 och 1999 arrangerade Missionen seminarier om språk, integration och utbildning under närvaro av dåvarande ministrarna för etniska frågor, Andra Veidemann respektive Katrin Saks. Missionen arrangerade även två utbildningskonferenser i mars 2001 och ett språkmetodologiskt seminarium i Narva i september 2001.

frågor och kanaliserat utländskt stöd in i olika språkträningssprojekt.<sup>72</sup> Missionen har även engagerat sig i debatten om framtiden för de ryskspråkiga gymnasieskolorna. Man har försökt skapa en mer sansad och informativ debatt genom att låta utbildningsexperter i Estland och Ryssland studera olika europeiska multilingvistiska utbildningsmodeller. Man har även engagerat sig i diskussionen om hur implementeringen av förvandlingen av den ryskspråkiga gymnasieskolan ska gå till och vilka steg som är nödvändiga att ta fram till år 2007 när den ryskspråkiga gymnasieskolan ska börja avvecklas.

Under hela uppdragstiden hade Missionen ett nära samarbete med internationella organisationer som EU, Europarådet, ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ett annat av OSSEs organ) och naturligtvis även med HCNM. Missionen har övervakat implementeringen av de rekommendationer som HCNM har givit, bland annat om tilläggen till den estniska Språklag som antogs i juni år 2000. Man har även samarbetat med Europarådet har koncentrerat sig på olika sorters språkfrågor, medborgarskap och tillhandahållande av information. Bland annat fick man assistans i arbetet med att etablera ett språkträningssystem för utlänningar i Estland.

### *7.2.2 The High Commissioner on National Minorities (HCNM) och integrationspolitiken*

För att på ett så tidigt stadium som möjligt kunna svara på etniska spänningar som har en potential att utvecklas till konflikter inom OSSEs område inrättades posten High Commissioner on National Minorities (HCNM) år 1992. På grund av kriget i det forna Jugoslavien hade man sett vad etniska spänningar kunde leda till. Nu fruktade man samma scenario i vissa delar av det nyligen uppsplittrade Sovjetunionen, bland annat Estland. Samtidigt som man instiftade posten som HCNM krävde därför OSSE att de ryska trupperna drog sig tillbaka från de baltiska staterna (OSCE: Handbook 2000).

---

<sup>72</sup> Bland annat har man arbetat med ett projekt som går ut på att rysktalande barn tillbringar sin semester med estniska familjer. (Se 5.6.1).

HCNMs uppgift är att- liksom OSSE i stort- fungera som ett instrument för preventiv diplomati. Han<sup>73</sup> ska sörja för ”tidig varning” och- där det passar- tidig handling på tidigast möjliga stadium när det förekommer spänningar där nationella minoriteter är involverade. HCNM bestämmer själv om han ska initiativet till att involvera sig i en konflikt. Han behöver inte tillstånd varken från de organ han vanligen rapporterar till eller de inblandade staterna. Därför har han relativt stor handlingsfrihet men han kan trots detta inte agera fullt ut utan det politiska stödet från de deltagande staterna och från OSSEs Permanenta Råd.<sup>74</sup> HCNM agerar genom att lägga fram rapporter med rekommendationer till det berörda landets regering. Om de deltagande parterna inte lever upp till de stadgar som de har skrivit under på kommer HCNM att be den aktuella regeringen att ändra sin policy. För att han ska kunna vara så effektiv som möjligt i sitt arbete som tredje part är det för det första viktigt att han hela tiden bevarar sitt oberoende. Vidare ska han verka konfidentiellt, det vill säga genom tyst diplomati. Den tysta diplomatin anses vara effektiv eftersom den bland annat minskar den misstänksamhet eller stigmatisering som regeringar kan känna då de låter HCNM involvera sig i mycket känsliga frågor.

HCNM inledde sitt arbete i Estland med att reda ut anklagelserna om diskriminering av den stora ryska minoriteten. Han arbetade tätt tillsammans med OSSEs Mission i Estland. Som har konstaterats ovan fann de inga tecken på förföljelse av de ryskspråkiga men HCNM presenterade ändå ett antal rekommendationer till den estniska regeringen där han förespråkade dialog vid integreringen av de ryskspråkiga. Rekommendationerna fokuserade på lagstiftningen på integrationsområdet och vikten av att informera minoriteten om deras rättigheter. Under juni och juli år 1993 engagerade sig HCNM i utfallet av Utlänningslagen som det estniska parlamentet antog under denna period och den negativa respons som den fick både från de ryskspråkiga i Estland och det officiella Ryssland. (Se 2.1.2.) Efter

---

<sup>73</sup> Hitills har det varit två män på posten, nämligen Nederländernas tidigare utrikesminister, Max van der Stoep, som innehade posten ända från december 1992 till den 28:e november år 2000 då svensken Rolf Ekeus tog över. HCNM har sitt huvudkontor i Haag.

<sup>74</sup> Det Permanenta Rådet (Permanent Council), tidigare Permanenta Kommittén (Permanent Committee) är det normala organet för politiska konsultationer och beslutsfattande i alla frågor som är relevanta för OSSE och är ansvariga för den ”dagliga skötseln” av organisationen (OSCE Handbook 2000:25).

rekommendationer från OSSE antog det estniska parlamentet senare ett tillägg till Utlänningslagen (Riim 2001:11). HCNM lade fram ett uttalande som innehöll försäkringar både från den estniska regeringen och från representanter från det ryska samfundet om situationen i landet. HCNM beslutade mot slutet av året att han skulle följa upp situationen och implementeringen av de rekommendationer han givit.

HCNM har under hela sitt uppdrag i Estland koncentrerat sig på implementeringen av Medborgar- och Utlänningslagstiftningen (Law on Aliens). Han har även främjat program för estnisk språkträning och internationellt stöd på detta område så att icke-medborgare ska kunna lära sig tillräckligt mycket estniska för att kunna naturaliseras. Dessutom har han strävat efter att förbättra estniskundervisningen i landets minoritetesskolor och i förbindelse med det organiserat ett antal seminarier i samarbete med Missionen.<sup>75</sup> HCNM uppmuntrade liksom OSSEs Mission- den estniska regeringens integrationsstrategi som antogs av regeringen i mars år 1998 och bifölls av parlamentet i juni samma år. HCNM uppmuntrade även den nationella språkstrategi som lades fram i april samma år och införandet av nationella språklärartjänster. HCNM anser att det är betydelsefullt att ester och icke-ester arbetar tillsammans och att man söker att konsolidera samhället. Detta visar nämligen att integrationen är en tvåvägsprocess med ansvar på båda sidor och det utesluter assimilering som ett mål. Den praktiska implementeringen av integrationsstrategin bör därför prioriteras

HCNM har även framfört kritik mot Språklagen. Han var speciellt kritisk till de tillägg till denna lag som antogs år 1999 som han ansåg gjorde ett större intrång i den privata sfären än vad internationell standard tillåter. Även Europarådet och Kommissionen kom med liknande kritik. Den estniska regeringen gick med på att försöka minska verkan från lagen genom implementeringsdekret. HCNM upprepade senare sina rekommendationer att försöka att få lagen förenlig med internationell standard. Under år 2000 fortsatte HCNM att föreslå förändringar till Språklagen

---

<sup>75</sup> I juni 1999 organiserade HCNM ett seminarium om utbildnings- och språkrättigheter i samarbete med OSSEs mission och Integrationsstiftelsen. I augusti 2000 öppnade HCNM ett seminarium som gick ut på att träna lärare i integration. Seminariet hölls i Narva och arrangerades i samarbete med Narvas lärarhögskola och Missionen i Estland.

varefter *Riigikogu* godkände ett antal tillägg. HCNM välkomnade adopterandet av den nya lagen i ett uttalande den 15 juni och sammanfattade med att ”Lagens text i stort sett är i överensstämmelse med Estlands internationella åtaganden och förpliktelser”.

### *7.2.3 OSSEs och HCNMs roll i den estniska politiken*

OSSE och HCNM har stött på vissa svårigheter i sitt arbete och har i vissa fall haft ett begränsat manöverutrymme under sina uppdrag i Estland. Fram till de sista ryska trupperna lämnade Estland i augusti 1994 ville man till varje pris undvika att ge Ryssland en orsak till nya diplomatiska attacker som i sin tur kunde ha försenat trupptillbakadragandet. Efter att Estland och Ryssland enats om hur tillbakadragandet av de ryska trupperna skulle gå till ändrades dock situationen och de västliga organisationerna kunde bli mer aktiva i den estniska politiken. Trots detta har det även efter augusti år 1994 funnits en rädsla från västliga organisationer att spela ryska intressen i händerna (Pettai, V 1998).

Från estniskt håll har det riktats kritik mot Missionen och HCNM. Många estniska politiker har uttryckt sitt missnöje med OSSEs Mission och hävdade att det är ett intrång i landets inre affärer. Då de anti-ryska känslorna var mycket spridda i den estniska befolkningen ansåg politikerna att det tjänade deras syften att spela på nationalismen. Att föreslå förändringar i språk- och medborgarskapslagarna var i det politiska klimat som rådde jämställt med politiskt självmord. Alla rekommendationer från HCNM, Europarådet och EU sågs sålunda som provokationer och medförde heta debatter i parlamentet som var mer konservativt i dessa frågor än regeringarna Siiman och Laar. Resultatet blev att endast ett fåtal av OSSEs rekommendationer implementerades (Järve 2002:84). Max van der Stoep har dock haft en viktig roll genom sin preventiva diplomati, bland annat låg han bakom tilläggen till Språklagen år 1999, men även han har av vissa journalister och politiker anklagats för att ha en hemlig överenskommelse med Ryssland.

Internationella organ som OSSE har trots detta utgjort en modererande kraft i det estniska politiska livet. Då det efter självständigheten inte fanns några interna krafter som förespråkade kompromisser när radikala beslut skulle fattas och det

politiska etablissemangen var sårbart för nationalistiska krafter spelade OSSE en viktig roll. Det estniska politiska systemet var med andra ord inte självregulerande i så viktiga frågor som medborgarskap och etniska relationer. De som skulle representera icke-medborgarnas öde satt på sina poster tack vare röster från medborgare och det hjälpte därför inte med protester från icke-medborgarna. Om de folkvalda vidtog åtgärder som bidrog till att vidga deltagelsen alltför mycket eller hotade etniska intressen kunde de helt enkelt bli bortröstade vid nästa val. Resultatet blev att det politiska trycket blev skevt och att de folkvalda därför tog till mer restriktiva åtgärder i medborgarskapspolitiken för att tillgodose en liten väljarkår och politisk opinion (Pettai, V 1998).

## 7.3 Rysslands politik gentemot de baltiska staterna

### 7.3.1 *Re-aktiv och osystematisk kritik*

Den ryska politiken gentemot de baltiska staterna (man kan egentligen inte säga att de har en specifik kritik gentemot Estland) har under hela 1990-talet i hög grad varit präglad av inrikespolitiska förhållanden. Ryssland har ännu inget stabilt politiskt system och det saknas konsensus bland den ryska politiska eliten angående vilken plats Ryssland ska ha i det internationella samfundet. Eftersom man inte beslutat sig för vilken roll man ska spela i världen resulterar det i att det inte finns någon konsensus vad gäller Rysslands nationella intressen inklusive intresset för ryska landsmän utomlands (Suslov 2001). Den ryska statens osäkerhet runt sina nationella intressen skapar för det första osäkerhet angående vilka åtgärder man ska ta till och för det andra ett psykologiskt tryck att man ”åtminstone ska göra någonting”. Politiken blir därmed lätt osystematisk och okoordinerad, den blir till en reflektion av de inrikespolitiska omständigheterna och resultatet av en maktkamp mellan flera politiska krafter. Dessutom fungerar den som ett redskap som man kan använda sig av för att skifta uppmärksamheten från inrikespolitiska problem. Den ryska politiken vad gäller ryssar i det ”nära utlandet” har därför bestått av uttalanden och deklARATIONER som varit av en re-aktiv och osystematisk art. Det har kommit enskilda uttalanden som svar på enskilda aktioner från det baltiska ledarskapet. Den ryska

policyn har även utmärkt sig genom att ha en väldigt begränsad syn på integration, ett faktum som inte har förändrat sig under hela 1990-talet (Suslov 2001). Trots att det funnits motsättningar mellan olika politiska grupperingar i Ryssland om hur man ska forma utrikespolitiken har det dock varit konsensus om att man inte bara har en rätt utan även en moralisk skyldighet att försvara medlemmar av den ryska diasporan. Diskussioner om denna fråga har snarare fokuserat på vilka medel man ska använda sig av och vilket det slutgiltiga målet för policyn ska vara (Kolstoe 1995: 287).

### *7.3.2 Motsättning mellan Jeltsinadministrationen och Duman*

Jeltsinadministrationens högsta önskan var att integreras in i det internationella samfundet på en jämlik basis. Därför ville Jeltsin till varje pris undvika att Ryssland på något sätt uppfattades som en slags polis i det tidigare Sovjetunionen. Eftersom Jeltsin antog att man i väst skulle få just denna bild om Ryssland valde att ingripa för att skydda de ryskspråkiga- med eller utan militära medel- ville han undvika denna sortens involvering. Det gjorde att Jeltsinadministrationen blev känslig för attacker från kommunister och nationalister, som hade en mycket stark ställning i den ryska *Duman* i början av 1990-talet. Företrädare för dessa partier anklagade med jämna mellanrum Jeltsin för att svika ryssarna i det ”nära utlandet” genom sin passiva attityd i minoritetsfrågorna (Kolstoe 1995:267). Ett antal starka uttalanden mot baltstaterna från det ryska utrikesministeriet under den första halvan av 1990-talet kan därför åtminstone delvis förklaras med de konservativa krafternas kraftiga framgångar åren 1992-93. Om inte det ryska ledarskapet hade kritiserat baltstaterna skulle de ha blivit kritiserade i Ryssland för att svika ryska intressen (Suslov 2001).

### *7.3.3 Medborgarskapsproblematiken*

Den ryska policyn gentemot de baltiska staterna reglerades inledningsvis genom bilateral avtal. År 1991 undertecknade alla fyra staterna ett dokument där man garanterade att man skulle lösa medborgarskapsproblematiken på basis av deras fria vilja. Ryssland tolkade detta som om de baltiska staterna lagligen förband sig att ge automatiskt medborgarskap till alla invånare, inklusive ryssarna. När Estland (och Lettland) då valde att återuppta sin medborgarskapslagstiftning från



mellankrigstiden- vilket resulterade i att hundratusentals ryskspråkiga blev statslösa eller utlänningar och därmed berövades sina politiska, sociala och ekonomiska rättigheter- ledde detta naturligt nog till massiv kritik från rysk sida.<sup>76</sup> Estland (och Lettland) ansåg inte att det fanns någon möjlighet att fullfölja de bilaterala fördragen på det sätt som ryssarna tolkade dem, d v s att erbjuda medborgarskap till alla permanent boende invånare och därmed uppstod en konflikt mellan staterna (Suslov 2001). Den 7 maj år 1992 överlämnade den ryska regeringen ett memorandum till Ministerrådet vid Europarådet där man anklagade de baltiska staterna för att bryta mot de mänskliga rättigheterna och OSSEs normer för minoritetsbehandling.

Den ryska statsledningen ansåg att det bästa sättet att stödja minoriteterna på var att söka påverka via internationella organisationer (Kolstoe 1995:269). Sålunda togs frågan om minoritetsrättigheter upp vid ett flertal internationella konferenser under 1992-93. På initiativ av Boris Jeltsin diskuterades exempelvis frågan vid FNs generalförsamling i december 1992 vilket ledde till en FN-resolution om mänskliga rättigheter i Estland och Lettland. Det verkade så småningom som om den ryska ledningen skulle få gehör för sina åsikter hos det internationella samfundet. Exempelvis publicerade HCNM en rapport om minoriteternas situation i Estland och Lettland i april 1993 som innehöll mer detaljerade rekommendationer i medborgarskapslagstiftningen och mer implicit kritik än vad som tidigare varit fallet i tidigare rapporter från internationella organisationer (Kolstoe 1995:286).

Situationen mellan staterna var särskilt spänd i samband med att Utlänningslagen antogs år 1993 och den efterföljande folkomröstningen om eventuellt utträde för Narva och Sillamäe. (Se 2.1.2) I juni 1993 antog Högsta Rådet i Ryssland ett uttalande angående brott mot de mänskliga rättigheterna i Estland och krävde att den ryska regeringen skulle sluta dra tillbaka sina trupper och sätta in ekonomiska sanktioner mot Estland. Detta oroade ett flertal andra europeiska stater som rekommenderade att ester och ryssar samlades för Runda Bordssamtal (Riim

---

<sup>76</sup> Det var inte bara ryska politiker som blev irriterade över den estniska och lettiska hållningen. Även bland den ryska opinionen ledde förnekandet av medborgarskap till krav på en tuffare policy gentemot det "nära utlandet". Under år 1992 och 1993 var det ingen annan diasporafråga som gavs ett liknande utrymme i rysk media och som skapade så bittra kommentarer (Kolstoe 1995:283).

2001:11). Sammankopplandet av tillbakadragandet av de tidigare sovjetiska trupperna under ryskt kommando och de ryskspråkigas minoritetsrättigheter försvårade förhandlingarna. Ryssland och de baltiska staterna var visserligen från början ense om att trupperna skulle dra sig tillbaka så snart som möjligt men i vilken takt och under vilka former de skulle göra det ledde till svåra förhandlingar (Kolstoe 1995: 284-285).

Kritiken och utspelen mot de baltiska staterna var mest intensiva under år 1992 och 1993 men lugnade senare ned sig och från slutet av år 1996 ändrades den ryska hållningen. Det fanns flera skäl till detta. För det första var det mycket färre ryssar som var beredda på att flytta tillbaka till Ryssland- och flera som såg på de baltiska staterna som sitt hem- än vad man tidigare trott. För det andra kom det rapporter från olika västliga organisationer om att kraven på mänskliga rättigheter faktiskt uppfylldes. År 1996 avslutade exempelvis Europarådet sin övervakning av Estland. För det tredje förändrades de baltiska staternas egen policy gentemot de ryskspråkiga. Policyn transformerades- från att ha förespråkats att de ryskspråkiga skulle köras ut (vilket var en ganska populär åsikt bland estniska politiker efter självständigheten) och att man skulle bygga en stat endast för ester- till en långsam och försiktig integrering av minoriteterna (Suslov 2001).

Även efter år 1996 höll man dock fast vid en sporadisk kritik gentemot de baltiska staterna i form av deklarationer från utrikesministern och uttalanden både på bilateral och multi-lateral nivå. Det fanns dock tecken på större aktivitet och en mer systematisk rysk policy, vilket exempelvis visade sig i antagandet av ”Long-term Line in Relation to the Baltic States”. I dokumentet poängterades det att skyddet av den ryska minoritetens politiska och sociala rättigheter var den högsta prioriteringen i Rysslands policy gentemot de baltiska staterna (Suslov 2001:64). Genom ”The Law on State Policy of the Russian Federation towards compatriots abroad” -som antogs av den ryska Duman den 5 mars 2000- definierade den ryska eliten ytterligare sin policy gentemot sina landsmän och vad man vill åstadkomma.

I dokumentet definieras ”landsmän” (compatriots) som alla ryskspråkiga boende i de baltiska staterna. Definitionen vilar alltså på etnicitet och inte på legala principer (eller kulturella som Estland antagit) (Suslov 2001). De viktigaste stödområdena är

---

mänskliga rättigheter och lagligt stöd. På språk- och utbildningsområdet vill man stödja upprättandet av ryska kulturella center, man vill garantera landsmän rätten till utbildning (inklusive högre utbildning) i Ryssland och därmed ge dem samma rättigheter som medborgare i Ryska federationen, man vill stödja utbildningen i rysk historia och i det ryska kulturella arvet och man vill utarbeta och tillhandahålla textböcker. Om Ryssland kunde genomföra dessa krav i praktiken skulle det vara positivt för förhållandet mellan den ryskspråkiga minoriteten i de baltiska staterna och den Ryska federationen och utgöra ett vanligt beteende gentemot en diasporagrupp. Den ryska staten har dock hittills haft mycket litet pengar att avsätta för dessa ändamål. "The Law..." säger för övrigt inget specifikt om integreringen av den ryskspråkiga minoriteten in i de baltiska samhällena. Istället verkar man anse att integration är en fråga för de stater där de ryskspråkiga lever (Suslov 2001). Man kan konstatera att den ryska politiken i praktiken inte har förändrats efter att man tagit fram dessa policydokument utan att den fortfarande till mestadelen består av olika deklamationer. Liksom tidigare fokuserar den mest på legala frågor och frågor om mänskliga rättigheter medan andra ämnen berörs i en mycket begränsad skala (Suslov 2001). Den negativa inställningen har syftat till att försena de baltiska staternas inträde i EU och speciellt NATO (Suslov 2001:71). Samtidigt har Ryssland fått det svårare att försvara sin negativa hållning då exempelvis Europarådet och OSSE talar om gradvisa förbättringar för de ryska landsmännen i Estland och Lettland (Suslov 2001).

När Vladimir Putin tillträdde som president år 2000 manade han det ryska ledarskapet, utrikesministeriet och Duman att skydda landsmännen utomlands, speciellt i de baltiska staterna. Putin ville få till stånd ett mer aktivt skydd av medborgarnas intressen och en mer aktiv utrikespolitik än tidigare. För första gången gjordes det dessutom en ansats till att materiellt förbättra landsmännens situation utomlands (Suslov 2001).<sup>77</sup> Efter Putins tillträde har man även kunnat skönja en mer flexibel hållning i minoritetsfrågorna. Den vice utrikesministern Alexander Avdeyev

---

<sup>77</sup> Putin beslutade att ett litet pengabidrag (16 US dollar) skulle betalas ut till krigsveteraner i de baltiska staterna.

sade exempelvis i en intervju den 27/3 2000 att han var positiv till det estniska Statliga integrationsprogrammet. Han framförde visserligen kritik mot programmet men det var adekvat kritik, bland annat varnade han för risken för att två separata samfund utvecklas i Estland. Avdeyev höll även med om att Ryssland gjort för lite för sina landsmän utomlands. Detta tillkännagivande och den positiva hållningen av en officiell person på en så hög nivå är i sig ett tecken på förändring och förbättring av Rysslands syn på estnisk integrationspolitik (Suslov 2001).

#### ***7.3.4 Rysk politiks inflytande i de baltiska staterna***

Estlands syn på Ryssland är av historiska skäl mycket känslomässigt präglad. Den negativa bilden av landet och det hot som många anser att det utgör påverkar synen på rysk utrikespolitik. Det ryska förhållningssättet har förstärkt denna bild. Samtidigt som olika europeiska organ som EU, OSSE och Europarådet har haft en stabiliserande effekt på estnisk integrationspolitik och i många avseenden varit det enda forat för påtryckning på detta för den estniska staten känsliga område har Ryssland haft en destabiliserande roll. Anklagelserna om "etnisk resning" och grova brott mot de mänskliga rättigheterna i Estland har inte bara varit överdrivna, de har dessutom bidragit till mer spända relationer mellan de båda staterna och har försvårat verkliga ansträngningar från lokala ryska politiker att upprätta en dialog med den estniska regeringen. Förhållandet på statlig nivå påverkar nämligen esternas förtroende för de ryskspråkiga. Ju mer vänskapligt förhållandet mellan de båda staterna är, desto större är förtroendet gentemot de ryskspråkiga. Å andra sidan överförs ett försämrat förhållande mellan staterna direkt till de ryskspråkiga vilket i sin tur medför en begränsad vilja till integration. Den ryska politiken under år 1992-93 bidrog därför till att upprätthålla synen på de ryskspråkiga som "femtekolonnare" (Pettai, V 1998). I samband med det ryska trupptillbakadragandet i augusti 1994 minskade dock rädslan för de ryskspråkiga.

De ryska påtryckningarna verkar dock inte ha haft någon större effekt på den estniska politiken. I medborgarskapsdebatten i Estland har exempelvis de bilateral avtal som slöts med Ryssland år 1991 spelat en försumbar roll och många baltiska ledare har helt enkelt ignorerat dem. Även i väst har för övrigt dessa avtal ignorerats

och dess kriterier har knappast alls diskuterats i rapporter om mänskliga rättigheter (Kolstoe 1995:125). Det politiska ledarskapet i Baltikum har alltså ignorerat den unilaterala kritiken från Ryssland men lyssnat på de åsikter som framförts från västliga organisationer.

## 7.4 Sammanfattning och analys

Minoritetsskydd och lagar mot diskriminering har blivit allt viktigare inom EU och Europa under de senaste årtiondena. Minoritetsrättigheter utgör också en viktig del av EUs lagar, även om det inte finns någon specifik EU-standard på området. Likaså har minoriteternas rättigheter en viktig roll i utvidgningsprocessen där de ytterst regleras genom Köpenhamnskriteriernas politiska del. Varje år sedan 1997 har Kommissionen lämnat sitt utlåtande över i vilken mån ansökarländerna har adopterat "the Acquis" och huruvida landet lever upp till Köpenhamnskriterierna. Anslutningsprocessen till EU har varit en stark drivkraft för Estland och därmed har de råd och rekommendationer som Kommissionen kommit med haft en stor betydelse. De viktigaste kraven från Kommissionens sida har dels varit att man vill att Estland ökar hastigheten på naturaliseringen av icke-medborgare och dels att man vill utöka språkträningen i estniska för icke-estnisktalande. Kommissionen anser att Estland i stort sett uppfyller Köpenhamnavtalets politiska kriterier och att de gjort framsteg mot mer integration sedan år 1997. Bland annat ställer man sig bakom det Statliga integrationsprogrammet som man anser innehåller en rad konkreta åtgärder för att främja integrationsprocessen.

Kommissionens och Phares fokusering på att förbättra språkkunskaperna hos de ryskspråkiga har mött kritik från den ryskspråkiga minoriteten. Många anser att resurser även kunde ha satsats på skydd mot diskriminering och bevarande av de mänskliga rättigheterna. Den något ensidiga fokuseringen på att de ryskspråkiga måste lära sig estniska inriktar sig helt på integrationen av de ryskspråkiga in i det estniska samhället. Samtidigt sägs det mycket litet om vad etniska ester måste göra för att skapa ett multi-kulturellt Estland. De ryskspråkiga känner sig dessutom inte delaktiga i integrationsprocessen. Representanter för etniska minoriteter har kritiserat att de inte fått vara delaktiga i utarbetandet av Phares program precis som fallet var

med det Statliga integrationsprogrammet. De är föremål för integration men inte en direkt del av själva processen (Open Society Institute Estonia 2001). Man kan dock ändå påstå att EUs påverkan på Estland är förenligt med den multi-kulturella modellen. Vid utvidgningen lägger EU tyngden på minoritetsskydd vilket är i samklang med den multi-kulturella policy som har växt fram i de västliga länderna alltsedan 1970-talet.

OSSE har genom sin Mission och HCNM främst koncentrerat sig på frågor som rör den estniska Medborgarskapslagen, Utlänningslagen och lagstiftningen på språk- och utbildningsområdet. Liksom EU har OSSE även engagerat sig i språkträning för den ryskspråkiga befolkningen eftersom det anses vara en viktig förutsättning för integration. Missionen har bland annat poängterat betydelsen av att finna ett sätt att förbereda ryssarna inför nedläggningen av de ryskspråkiga gymnasieskolorna. Man har dessutom - liksom EU - stöttat adopterandet av det Statliga integrationsprogrammet och övervakar dessutom implementeringen av programmet. Även HCNM har spelat en aktiv roll i estnisk politik och har under 1990-talet haft samma mål som den permanenta Missionen.

OSSE verkar ha haft mindre möjlighet att påverka den estniska integrationspolitiken än EU. Speciellt innan det ryska trupptillbakadragandet avslutades år 1994 hade man begränsad möjlighet att kritisera den estniska politiken då man inte ville understödja diplomatiska attacker från Ryssland. Implementeringen av de rekommendationer som HCNM har kommit med har dessutom gått långsamt då de anti-ryska känslorna var starka både inom den estniska politiken och bland folk flest. Både OSSE (och EU) har dock haft viktiga roller som modererande krafter då nationalistiska krafter har fått ett alltför stort inflytande över estnisk integrationspolitik. OSSE har till skillnad från EU fungerat som ett övervakningsorgan och det är svårt att säga vilken policy man förespråkar. Då man arbetat för att de ryskspråkiga ska få ett större inflytande över estnisk politik och dessutom stöttar det Statliga integrationsprogrammet kan man dock utgå ifrån att organisationen ställer sig bakom den multi-kulturella modellen.

Ryssland har spelat en mycket liten roll i den estniska integrationspolitiken, inte minst beroende på att man haft litet konkret att säga på detta område. Den politiska

---

ledningen i Estland har helt enkelt ignorerat de utfall som den ryska ledningen kommit med. Den ryska kritiken har varit av en osystematisk karaktär och haft formen av utspel via olika internationella organ. Speciellt de estniska Medborgarskapslagarna och adopterandet av Utänningslagen har väckt häftig kritik från rysk sida. På senare år har Ryssland även försökt att agera på ett sätt som skjuter upp Estlands inträde i EU och NATO. Samtidigt som man inte verkar ha haft någon direkt påverkan på estnisk integrationspolitik verkar man ha haft en destabiliserande roll i det politiska livet rent allmänt. Anklagelserna om etnisk rensning och brott mot de mänskliga rättigheterna har försämrat förhållandet mellan de båda staterna. Det försämrade förhållandet staterna emellan har medfört en negativ inställning till de ryskspråkiga i Estland och gjort att lokala ryska politiker har fått det svårare att upprätthålla en dialog med estniska politiker. På det sättet har Rysslands påverkan bidragit till att försvåra integrationen av estnisk- och ryskspråkiga i Estland.

## 8 Konklusion

I inledningskapitlet slog jag fast att syftet med denna uppgave var att för det första undersöka i vilken riktning den estniska integrationspolitiken har rört sig sedan självständigheten och tio år framåt och se på vilket sätt detta har påverkat utbildningssektorn. Mitt andra syfte var att försöka finna förklaringar till den utveckling som har ägt rum inom integrations- och utbildningspolitiken. Som ett underliggande syfte ställde jag mig dessutom frågan varför de förändringar som har ägt rum skedde vid just den aktuella tidpunkten och inte tidigare?

Klart är att det verkligen har skett en stor förändring i den estniska integrations- och utbildningspolitiken under de tio år jag har undersökt. Första halvan av 1990-talet präglades av vad Peet Kask kallar ”nationell radikalism”. Det politiska stämningläget präglades av krav på *assimilering* eller ännu hellre *exkludering* av de ryskspråkiga. Man hoppades på att de skulle återvända till Ryssland eller någon av de andra sovjetrepublikerna. Den estniska staten valde att föra en strikt politik gentemot de ryskspråkiga både vad gäller medborgarskap och språkrättigheter.

År 1997 kan man dock peka på ett tydligt skifte i integrationspolitiken. Detta år lades det dokument fram som utgjorde starten på den estniska officiella integrationspolitiken, nämligen UNDPs *Integrating non-Estonians into Estonian Society: Setting the Course*. I detta dokument presenterades riktlinjerna för den estniska integrationspolitiken. Dokumentet följdes av *The Bases of the Estonian State Integration Policy* som antogs av den estniska regeringen i februari 1998 och *State Programme (2000): Integration in Estonian Society 2000-2007*. Genom integrationsprogrammen antog man en officiell integrationsmodell som syftade till att de ryskspråkiga inte bara skulle anpassa sig till den estniska kulturen utan att de även skulle få bevara sina etniska skillnader. Även i den folkliga opinionen kunde man spåra ett attitydskifte. De ryskspråkiga sågs av de flesta inte längre som ett hot mot den estniska nationens fortsatta existens eller som tänkbara ”femtekolonnare”. Dessutom hade de ryskspråkiga inte mass-emigrerat i den omfattning som många politiker och en stor del av esterna hade trott och hoppats på. Estniska politiker och



---

allmänheten tvingades att tänka om och inse att de ryskspråkiga var i landet för att stanna. Gradvis skiftade man också syn; från att se på de ryskspråkiga som en börda för det estniska samhället till att se dem som en resurs som det var nödvändigt att använda sig av i uppbyggnaden av det nya Estland. Det hade alltså skett ett politiskt skifte från *exkludering* alternativt *assimilering* till antagandet av någon form av integrationspolitik från den estniska statens sida.

Även på **utbildningsområdet** har den estniska statens integrationspolitik medfört stora förändringar. Efter självständigheten ansågs det som nödvändigt att man i skolsystemet lyfte fram det estniska språket, att man gjorde sig av med ideologiska influenser från Sovjettiden, att man begränsade de ryskspråkigas rättigheter och möjligheter och att man skapade en gemensam grund- och gymnasieskola utav de separata estnisk- och ryskspråkiga skolorna. I den framtida gemensamma estniska skolan skulle man även lämna utrymme för att bevara och vidareutveckla etniska minoriteters kultur och språk. Lagstiftningen runt utbildningsområdet och utbildningsministeriets riktlinjer konstruerades också på ett sådant sätt att de skulle bidra till att bevara det estniska språkets och kulturens dominans i det estniska samhället. Samtidigt begränsades de ryskspråkigas rättigheter. Som ett steg mot sammansläendet av den estnisk- och ryskspråkiga skolan fick det ryska språket en mindre och mindre roll på bekostnad av estniskan. Dessutom infördes nya läromedel och själva ämnesundervisningen förändrades för att de ryskspråkiga eleverna skulle föras in i den estniska kulturen. Dessutom lagstiftade det estniska parlamentet att man skulle börja lägga ned de ryskspråkiga gymnasieskolorna år 2007/2008. Från början beslutade man att de skulle börja läggas ned redan år 2000 men detta beslut mötte hård kritik både från representanter för de ryskspråkiga i Estland och från externa aktörer. Man beslutade sig därför slutligen för att för det första skjuta fram nedläggningen och för det andra att upp till 40 procent av undervisningen kunde ske på ett annat språk.

Man kan konstatera att utvecklingen på integrationsområdet syftar till att de ryskspråkiga ska integreras in i det estniskspråkiga skolsystemet. Utbildningssektorn är historiskt sett en sektor som är viktig i nationsbyggnadsprocessen och detta gäller även för Estland. Det är därför speciellt viktigt att man inom utbildningssektorn

skapar en dominans för estniskt språk och kultur. Den estniska staten använder sig i detta sammanhang av samma argument som de liberala staterna använde vid sin hantering av immigranter, nämligen att homogeniseringen av samhället, eller i detta fall, utbildningssystemet för det första är nödvändig och för det andra att den är till för minoriteternas bästa. Då bör man dock tänka på att det är estniska politiker som har stiftat de lagar som begränsar arbetsmarknaden och som hindrar ryskspråkiga som inte kan estniska från att uppnå en hög social status. Den förda politiken syftar dock inte till assimilering av de ryskspråkiga eftersom man även vill lämna utrymme för det ryska språket och kulturen i den estniska skolan.

De estniska myndigheterna har dock stora svårigheter med att implementera de mål som satts upp i det Statliga integrationsprogrammet och den nationella läroplanen. Det är främst den speciella estniska demografin- med en stor koncentration ryskspråkiga i den Nord Östra delen av landet- som försvårar integreringen av de estniska och ryska skolsystemen. Det gör det svårare för de ryska barnen att lära sig estniska eftersom de växer upp i en miljö där de inte har möjlighet att praktisera språket efter skoltid. Det råder brist på lärare som är kunniga i estniska i de ryskspråkiga skolorna och det råder brist på läromedel som är anpassat till den nya läroplanen. Det finns dessutom ett stort missnöje bland de ryskspråkiga lärarna. Man är missnöjd med den nationella läroplanen och känner sig utanför de snabba omställningarna i den ryskspråkiga skolan. Å andra sidan är det svårt att få estniska lärare att bosätta sig i de helt ryskdominerade områdena.

Bristerna i skolan gör att många ryskspråkiga föräldrar skriver in sina barn i den estniskspråkiga skolan istället där undervisningen i sin tur riskerar att sjunka i kvalité på grund av överfulla klassrum. Vissa lokala initiativ av estniska och ryska lärare och föräldrar har dock punktvis lett till bättre undervisning för de ryskspråkiga barnen. Detta visar att ”gräsrotsinitiativ” har en roll i den estniska integrationsprocessen och att de ofta ligger före implementeringen av den statliga politiken. Den estniska skolan fungerar dock i nuläget som en *bromskloss* i integrationsprocessen. Som fallet var under Sovjettiden finns det fortfarande två separata skolor i Estland där man får undervisning på sitt eget språk. Om de båda skolorna kommer att fortsätta vara två lingvistiskt och kulturellt separata enheter medför det att de regenererar den splittring

---

som redan finns i det estniska samhället och att skolan istället för att bidra till integrering i det estniska samhället bidrar till mer *exkludering* av de ryskspråkiga.

## 8.1 Mellankrigstidens avbrutna nationsbyggnadsprojekt och dess roll i integrationsprojektet

Genom det Statliga integrationsprogrammet valde Estland att anta vad man kallade en estnisk multi-kulturell modell. Modellen och den politik som har förts på integrationsområdet innehåller dock många motsägelser. Dessa motsägelsefulla tendenser har delvis historiska orsaker. När Estland blev självständigt för första gången år 1920 påbörjade de ett nationsbyggnadsprojekt för att ena det estniska samhället. Landet påbörjade därmed en liknande process som många väst-europeiska länder genomgått under andra halvan av 1800-talet. I samband med det andra världskriget och den påföljande sovjetiska ockupationen avbröts dock det estniska nationsbyggnadsprojektet. Som en del av Sovjetunionen tilläts inte nationella yttringar och ännu mindre en nationalistisk estnisk politik. När Estland återigen blev självständigt år 1991 var opinionen stark att återskapa mellankrigstidens samhälle. Exempelvis återupptogs 1938 års Konstitution (visserligen efterhand med vissa tillägg) och 1925 års Lag om Kulturell Autonomi för etniska minoriteter. Dessutom höjdes kraven på att man på ett eller annat sätt skulle få ryssarna att återvända till sitt hemland. Rädslan för de ryskspråkiga var mycket stor. Man fruktade dels en invasion från den väldiga grannen i öster och dels var man rädd för att integrera de ryskspråkiga in i det estniska samhället. Detta kunde nämligen leda till att den estniska kulturen försvagades. Speciellt den äldre befolkningen bar på den mentala börda som 50 år under kommunistiskt styre innebar.

Politikernas vilja att återuppta nationsbyggnadsprojektet tillsammans med rädslan för de ryskspråkiga skapade en politik där man aktivt valde att skydda och främja det estniska språket och den estniska kulturen. Den estniska etniska gruppen skulle ha en dominerande position i samhället och med ”integration” menades mer eller mindre ”assimilation”. Att försöka restaurera den gamla estniska nationalstaten sågs på som ett sätt att försöka bota konsekvenserna av de orättfärdigheter som det estniska folket blivit utsatt för under sovjettiden. Det visade sig emellertid vara

mycket svårt att återuppta nationsbyggnadsprojektet av flera orsaker. Ett grundläggande skäl var att den sovjetiska industrialiseringspolitiken hade skapat en demografi som direkt motverkade integration och assimilering men som däremot passade bättre för den multi-kulturella modellen. Dessutom var kontexten en helt annan än under mellankrigstiden med ökad internationalisering, europeisering och förbättrad kommunikation. Naturligt nog motsatte sig även de ryskspråkiga nationsbyggnadsprojektet. De rysktalande som flyttat till Estland under den sovjetiska perioden såg heller inte på sig själva som *immigranter*, vilket den estniska staten gjorde, utan som en *nationell minoritet*. De nationalistiska politikerna insåg därför efterhand att det inte skulle gå att återuppta det moderniseringsprojekt som påbörjats under mellankrigstiden men man ville samtidigt hålla fast vid vissa delar utav det. Det ansågs fortfarande som ytterst viktigt att skydda det estniska språket och kulturen. Främjandet av det estniska kom därför att utgöra en central del av den estniska integrationspolitiken i allmänhet och det Statliga integrationsprogrammet i synnerhet. Där erkänns visserligen kulturell pluralism och man vill bevara skillnaderna mellan olika etniska grupper i samhället. Den privata sfären ska därmed inte utgöra en del av integrationsprocessen, det handlar med andra ord om en ”tunn social integration”. Hela den estniska multi-kulturella modellen bygger dock på en kärna som grundar sig på det estniska språket, estniska värderingar, estniskt medborgarskap och estnisk historia som det är tänkt att de ryskspråkiga ska anpassa sig till.

## 8.2 Hotet från Ryssland som konsensussskapare i den estniska inrikespolitiken

I inledningskapitlet ställde jag mig frågan varför det tog sju år innan Estland presenterade en officiell integrationspolitik? Svaret kan helt enkelt vara att hanteringen av den ryskspråkiga minoriteten var så känslig att ingen politiker ville ”ta i den”. Dessutom präglades det politiska klimatet och stora delar av den folkliga opinionen av en vilja att exkludera de ryskspråkiga. Att komma med förslag som syftade till något slag av integrering av de ryskspråkiga var i detta klimat entydigt med politiskt självmord. Det var alltså inte för att frågan saknade betydelse som ingen

---

regering valde att lyfta fram en officiell politik på området. Istället var det 1990-talets viktigaste politiska fråga. Enligt Lagerspetz och Vogt bidrog faktiskt hotet från Ryssland till att skapa politisk konsensus även i andra viktiga frågor. Under denna period var samtidigt ryskspråkiga representanter i stort sett uteslutna från den lagstiftande församlingen.

Frånvaron av debatt i integrationsfrågor märks vid en genomgång av de mest inflytelserika partiernas partiprogram. Partierna formulerar sig i allmänhet vagt och det är svårt att finna några egentliga skiljelinjer. Man kan dock konstatera att Pro Patria Union framstår som det mest nationalistiska och konservativa partiet medan The Moderates har flest förslag som gynnar integration. Bland annat förespråkar man tillsammans med UPPE multi-kulturalism. Alla partier stödjer en integrering av de ryskspråkiga in i det estniska samhället och de anser att det är nödvändigt att de lär sig estniska. De estniskspråkiga ska däremot inte behöva bidra i integrationsprocessen och de politiska partierna stödjer med andra ord en envägsprocess.

Det ryskspråkiga partiet, UPPE, skiljer ut sig från de andra partierna inom integrationspolitiken. En företrädare för partiet poängterar att de ryskspråkiga haft mycket litet inflytande över integrationspolitiken. De ryskspråkiga har i stort sett varit utestängda från den nationella politiken och de civila organisationer som representerar dem är svaga. Detta har bidragit till att ryskspråkiga inte har varit en aktiv del i utvecklandet av politiska policies och strategier som berör den egna gruppen. Det har därmed saknats en ömsesidig dialog inom integrationspolitiken. Ryskspråkiga organisationer har även kritiserat EUs något ensidiga fokusering på att ryssarna ska lära sig estniska och att de inte talar mer om minoritetsrättigheter. Detta stämmer inte överrens med den multi-kulturella modellen utan tyder snarare på integrering/assimilering. Att utestänga de ryskspråkiga från policyprocessen på integrationsområdet medför att man riskerar att de börjar se på det estniska integrationsprojektet som ett försök till assimilering av den egna gruppen snarare än multi-kulturalism. Mycket pekar på att den ömsesidiga dialog i integrationsprocessen som utgör en viktig del av den multi-kulturella modellen inte har funnits i Estland under 1990-talet. Inget av partierna förespråkar det i sina program, det politiska

klimatet fram till mitten av 1990-talet var präglad av nationalistiska krafter som förespråkade exkludering av de ryskspråkiga och representanter för de ryskspråkiga har uteslutits från viktiga delar av integrationsprocessen. Rimligtvis måste det därför ha funnits andra påverkansfaktorer vid skapandet av den estniska statens integrationspolicy. Var kom det multi-kulturella inslaget ifrån?

### 8.3 EUs och OSSEs inflytande

Ända sedan Estland inledde anslutningsförhandlingar med EU har det rådit stark politisk enighet om att landet skall ansluta sig till Unionen. De råd och rekommendationer som kommit från Kommissionen har därför haft ett stort inflytande över estnisk inrikespolitik. Inom EU och Väst Europa i stort har minoritetsrättigheter och minoritetsskydd kommit att få en stor betydelse under de senaste årtiondena. Minoriteternas rättigheter har även fått en central roll i Estlands anslutningsförhandlingar där de ytterst regleras genom Köpenhamnskriteriernas politiska del. EU har främst kritiserat att naturaliseringen av de ryskspråkiga tar alltför lång tid och man har krävt att språkundervisningen på estniska för ryskspråkiga utvidgas. Samtidigt har man stöttat estnisk integrationspolitik, inte minst det Statliga integrationsprogrammet, som man anser tillgodoser många av de politiska kraven för medlemskap. EU stödjer alltså den estniska multi-kulturella modellen. Även UNDP har haft en mycket viktig roll i den estniska integrationspolitiken. Det var UNDP som i samarbete med estniska forskare och politiker tog initiativet till att integrationsfrågan verkligen kom upp på den politiska dagordningen via dokumentet *Integrating non-Estonians into Estonian Society: Setting the Course*. I dokumentet framförde man kritik mot hur den estniska staten hittills hade hanterat denna känsliga fråga. I det viktiga inledningsstadiet till den estniska integrationsprojektet spelade organisationen en mycket speciell dubbelroll. Dels som utomstående kritiker men även som skapare av de riktlinjer som senare utgjorde grunden till det Statliga integrationsprogrammet.

OSSEs och HCNMs aktiva engagemang i Estland grundade sig i en rädsla för konflikt mellan ester och ryssar. Till skillnad från EU har OSSEs och HCNMs engagemang i integrationsfrågor varit mer kontroversiellt och har av vissa setts som

---

ett intrång i landets inre affärer. Man har dock fungerat som en utomstående moderator i den estniska partipolitik som hade tendenser till att bli alltför nationalistisk under första halvan av 1990-talet. Även OSSE har stöttat det Statliga integrationsprogrammet och den multi-kulturella modell som Estland antagit. Efter påtryckningar från HCNM har Estland ändrat delar av sin Utlännings- och medborgarskapslagstiftning.

Ryssland har inte haft någon direkt påverkan på estnisk integrationspolitik eller på utbildningspolitiken. Mest beror detta på att man inte haft någon klar strategi i dessa frågor. Den ryska politiken har bestått av -i många fall överdrivna- utfall om att Estland (och Lettland) bryter mot de mänskliga rättigheterna. Denna kritik verkar inte ha tagits på allvar av de estniska politikerna. Däremot har Ryssland och ryssarna ansetts vara ett permanent underliggande hot mot den lilla estniska nationen. Utfallen har dessutom bidragit till att försämrat förhållandena mellan de estnisk- och de ryskspråkiga i Estland och gjort det svårare för rysktalande politiker att föra en givande dialog med estniska politiker. Det ryska sättet att hantera minoritetsfrågorna har därmed bidragit till att försvåra möjligheterna för integration av den ryskspråkiga minoriteten i Estland. Om Ryssland haft någon påverkan har den i så fall varit indirekt och bestått i att internationella organ varit rädda för att underblåsa en konflikt mellan ester och ryssar.

Ovan har jag konstaterat att den estniska multi-kulturella modellen innehåller många drag som är typiska för nationsbyggnadsprojekt. Den estniska staten har dessutom inte fört en politik som främjar multi-kulturalism, inte heller sedan man skiftade riktning i sin integrationspolitik. Den estniska staten accepterar visserligen etniska skillnader men den lägger inte tillräcka för att bevara och stärka dessa skillnader. Ett graverande exempel är Lagen om Kulturell Autonomi vars uppgift rimligtvis borde vara att underlätta för de ryskspråkiga att bevara sin kultur men som inte är tillgänglig för den stora andel som inte har medborgarskap. De ryskspråkiga ska anpassas till den estniska modellen. Varifrån kommer då det multi-kulturella inslaget? Här måste man speciellt lyfta fram EU men även OSSEs viktiga roll som internationella påtryckningsorgan. Framlyftandet av en officiell integrationspolitik sammanföll i tid med när Estland påbörjade sina anslutningsförhandlingar till

Unionen. EU har haft ett stort inflytande över estnisk politik då det varit ett gemensamt politiskt krav att uppfylla unionens politiska kriterier. Minoritetsrättigheter är en mycket viktig del av EUs anslutningsförhandlingar och EU har uttalat sig positivt om Estlands integrationsprogram. Därmed kan man våga sig på påståendet att den estniska multi-kulturella modellen är en kompromiss mellan det estniska nationsbyggnadsprojektet och EUs vilja till multi-kulturalism. Genom antagandet av det Statliga integrationsprogrammet imötekom Estland mycket av den kritik man tidigare fått från Unionen. Programmet utgör i sig en kompromiss mellan EUs inflytande, ett accepterande av att de ryskspråkiga kommer att stanna i landet och att staten måste agera för att undvika att det utvecklas två samfund i en stat och slutligen det estniska nationsbyggnadsprojektets fortsättning i det nya självständiga Estland.

## 8.4 Vägen vidare

Parallellt med integrationsprocessen mellan ester och ryssar har en annan integrationsprocess växt fram på senare år. Nämligen integrationen in i Europa dominerat av det engelska språket och kulturen. Det har visat sig att både rysk-estniska och estniska barn idag känner sig som representanter för en europeisk kultur. Laitin (2002:16) drar slutsatsen att den estniska självständigheten innebar att Europa öppnades upp för ryssarna medan det öppnade upp Estland för esterna. I framtiden är det därför mycket troligt att de ryskspråkiga kommer att lära sig estniska för att integreras in i den dominerande estniska kulturen medan esterna kommer att lära sig engelska och vissa även ryska. Därmed läggs ytterligare en integrationsprocess till integrationen i den estniskdominerande kulturen (Laitin 2002:17). Hur detta i sin tur kommer att påverka den estniska integrationsprocessen är ett intressant ämne för en annan hovedfagsoppgave.



## Källförteckning:

(red.) Andersen, Ib (1990): *Valg af organisations-sociologiske metoder: et kombinationsperspektiv*. København. Samfundslitteratur.

Basic Schools and Upper Secondary Schools Act 15/9 1993. Internet: [www.legaltext.ee](http://www.legaltext.ee)

Blakkisrud, Helge (1995): *De russiske minoritetene i Estland og Latvia: minoriteters responsmekanisme ved endrede rammebetingelser*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Brown, Kara (1997): *Integration through Education? The Russian-Speaking Minority and Estonian Society*. Bloomington. Indiana University: ISRE Newsletter Volume 6 # 2. Internet: [www.indiana.edu/~isre/NEWSLETTER/vol6no2/brown](http://www.indiana.edu/~isre/NEWSLETTER/vol6no2/brown).

Canadian International Development Agency (2001): *Two different approaches to language training*. Quebec. Internet: [www.acdi-cida.gc.ca](http://www.acdi-cida.gc.ca)

Cohen, Ronald (1993) "Conclusion: Ethnicity, the State, and Moral Order", i Judith Toland (red.): *Ethnicity and the State*. London: Transaction Publishers.

Commission of the European Communities (2001): *Accession Partnership Estonia*. Brussels. Internet: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty\\_of\\_accession\\_2003/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/index.htm)

Commission of the European Communities (2001): *Enlargement*. Brussels. Internet: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/enlargement.htm>

Commission of the European Communities (1997): *Kommissionens yttrande över Estlands ansökan om medlemskap i europeiska unionen*. Brussels. Internet: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/estonia/es-op-sv.pdf>

Commission of the European Communities (1998, 1999, 2000 och 2001): *Regular reports on Estonia's Progress Towards Accession*. Brussels. Internet: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_98/pdf/en/estonia\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/pdf/en/estonia_en.pdf)

CSCE (1993, 1994): *Annual Report on CSCE Activities*. Vienna. Internet: <http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep93e.htm>; <http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep94e.htm>

Economist Intelligence Unit (2000): *Estonia Country Profile. Political Background*. London. Internet: [www.eiu.com](http://www.eiu.com)

Eesti Keskerakond Party Programme 1997. Internet: [www.keskerakond.ee](http://www.keskerakond.ee)

Eesti Statistikaamet (1990): *Eesti Vabariigi Maakondade, Linnade ja Alevite. Rahvastik 1989*. Tallinn.

Estonian Human Development Report (1995): *Population Development and Ethnic Composition*. Tallinn.

Estonian Human Development Report (1999): *The development of the Estonian legal system*. Tallinn.

Estonian Institute (1995): *Ethnic Issues in Estonia*. Tallinn. Internet: [www.einst.ee/publications.html](http://www.einst.ee/publications.html)

Estonian Institute (1996): *The Cultural Autonomy of Ethnic Minorities in Estonia*. Tallinn. Internet: Se ovan.

Estonian Institute (1998a): *Education in Estonia*. Tallinn. Internet: [www.einst.ee](http://www.einst.ee)

Estonian Institute (1998b): *Non-Estonian education and non-Estonian schools in Estonia*. Tallinn. Internet: Se Estonian Institute.

European Forum for Democracy and Solidarity (2000): *The Political landscape of Estonia*. Amsterdam. Internet: [www.europeanforum.bot-consult.se/cup/estonia/](http://www.europeanforum.bot-consult.se/cup/estonia/)

Government of Estonia (2000): *Integrating Estonia 1997-2000*. Tallinn. Internet: <http://www.riik.ee/en/>. Källan ej längre tillgänglig på internet.

Government of Estonia (2001): *Implementation of State Programme "Integration in Estonian Society 2000-2007" in 2000*. Tallinn. Internet: [www.riik.ee/en/](http://www.riik.ee/en/). Källan ej längre tillgänglig på internet.

Government of Estonia (1998): *The Bases of the Estonian State Integration Policy. The Integration of Non-Estonians into Estonian Society*. Tallinn. Internet: [www.meis.ee](http://www.meis.ee). Källan ej längre tillgänglig på internet.

Helöe, Kersti Ahrén (1996): *Estland- en konsoliderad demokrati? Fyra aspekt vid den demokratiska situationen i Estland 1992-1995*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Horowitz, Donald L. (1985) *Ethnic groups in conflict*. Berkeley California: University of California Press.

Jonsson, Anna (1999): *Nationalising state-building and language, The case of Estonia* Uppsala: Uppsala Universitet, Department of East European Studies. Working Papers, 50, ISSN.

Järve, Priit (2002): "Two Waves of Language Laws in the Baltic States: Changes of Rationale?", *Journal of Baltic Studies* XXX III, No 1 (Spring 2002): 78-110.

Kirch, Aksel (1997) *The integration of non-Estonians into Estonian Society: History, Problems and Trends*. Tallinn: Estonian Academy Publishers.

Kirch, Aksel och Kirch, Marika (1992) "National Minorities in Estonia", i Kumar Rupesinghe m.fl. (red.): *Ethnicity and Conflict in a Post-Communist World*. New York: MacMillan Press.

Kolstoe, Paul (1995) *Russians in the Former Soviet Republics*. London: Hurst & Company.

Kymlicka, Will (1995) *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.

Kymlicka, Will (2000): "Estonia's integration policies in a comparative perspective", s.29-58 i *Estonia's integration landscape: from apathy to harmony*. Tallinn. Jaan Tõnissoni Instituut.

Lagerspetz, Mikko och Henri Vogt (1998): "Estonia," i Sten Berglund, Tomas Hellén och Frank H. Aarebrot: *The handbook of political change in Eastern Europe*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.

Laitin, David D. (2002): "Three models of Integration: And the Estonian/Russian Reality". Presenterat på konferensen Multicultural Estonia arrangerad av Non-Estonians Integration Foundation. Tallinn, 24-25 oktober. Konferenspaper.

Language Immersion Center (2000): *About Immersion*. Tallinn. Internet: [www.kke.ee](http://www.kke.ee)

Levine, Donald N. (1972): "Cultural Integration" s.372-380 i David Sills (red.): *Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol.7 New York, NY: MacMillan Company & The Free Press.

Lijphart, Arend (1996): "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation", *American Political Science Review*, Vol. 90, No.2,

McGarry och O'Leary (red.) (1993) *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*. London: Routledge.

Lieven, Anatol (1994) *The Baltic Revolution- Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence*. New Haven: Yale University Press.

Ministry of Foreign Affairs (2000a): *Estonian State and Society*. Tallinn. Internet: [www.vm.ee/estonia](http://www.vm.ee/estonia)

---

Ministry of Foreign Affairs (2000b): *Integration Framework*. Tallinn. Internet: [www.vm.ee/estonia/kat\\_399/pea\\_172/2866.html](http://www.vm.ee/estonia/kat_399/pea_172/2866.html)

Nordlinger, Eric A. (1972): *Conflict regulation in divided societies*. Cambridge Mass.: Harvard University, Center for International Affairs. Harvard studies in international affairs 29.

OECD (2000): *Reviews of national policies for education- Estonia Examiners report*. Paris. Internet: <http://oecdpublications.gfi-nb.com/cgi-bin/OECDBookShop.storefront/EN/product/142001041E1>

Open Society Institute (2001): *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection in Estonia*. Budapest.

OSCE (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 och 2001): *Annual Reports on OSCE Activities*. Vienna. Internet: [www.osce.org/docs/english/annualrepe.htm](http://www.osce.org/docs/english/annualrepe.htm)

OSCE (2000): *Handbook*. Vienna. Internet: [www.osce.org/publications/handbook/](http://www.osce.org/publications/handbook/)

Pettai, Iris (2000a): "Integration Paradigm of Estonians and Non-Estonians" s.70-108 i *Estonia's integration landscape: from apathy to harmony*. Tallinn. Jaan Tõnissoni Instituut.

Pettai, Iris (2000b): "Interview with Jüri Möis, the Minister of Interior" s.10-12 i *Estonia's integration landscape: from apathy to harmony*. Tallinn. Jaan Tõnissoni Instituut.

Pettai, Iris (2000c): "Interview with Tõnis Lukas, the Minister of Education" s.12-15 i *Estonia's integration landscape: from apathy to harmony*. Tallinn. Jaan Tõnissoni Instituut.

Pettai, Vello (1998): "Emerging Ethnic Democracy in Estonia and Latvia" s.15-33 i Magda Opalski (red.): *Managing Diversity in Plural Societies- Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe*. Nepean, Ontario, Canada: Forum Eastern Europe.

Proos, Ivi (2000): "Significance of Estonian Language in integration of non-Estonians", s.108-137 i *Estonia's integration landscape: from apathy to harmony*. Tallinn. Jaan Tõnissoni Instituut.

*Pro Patria Union Programme 1998*. Internet: [www.isamaaliit.ee/isamaa2/index\\_eng.php](http://www.isamaaliit.ee/isamaa2/index_eng.php)

*Rahvaerakond Mõõdukad Party Programme 2001*. Internet: [www.moодукad.ee/page/](http://www.moодукad.ee/page/)

Riim, Toomas (2001): "Divided societies and inter-ethnic relations: doomed to ethnic conflict? The case of Estonia". Presenterat vid den femte Nord-Balt konferensen. Voore, 3 - 6 maj. Konferenspaper.

Rose, Richard (1997): *New Baltic Barometer 3. A Survey Study* Glasgow: University of Strathclyde, Centre for the study of Public Policy. Studies in Public Policies Number 284.

Seelman, Eda och Velthut, Annika (2000): "Future building project: Language studies of Russian children in Estonian families", s.137-157 i *Estonia's integration landscape: from apathy to harmony*. Tallinn. Jaan Tõnissoni Instituut.

Sepp, Tanel och Marina Sergeyeva (2001): "Ethnic minorities in political parties", s.40-45 i *Keeping the pot boiling. Students on integration*. EuroUniversity Tallinn. International Relations. Vol. 2/4.

Sirk, Väino (1999): *The Soviet educational system in Estonia, 1940-1991*. Tallinn: The Kistler-Ritso Estonian Foundation. Internet: [www.okupatsioon.ee/english/overwievs/education.htm](http://www.okupatsioon.ee/english/overwievs/education.htm)

State Programme (2000): *Integration in Estonian Society 2000-2007*. Tallinn. Internet: <http://www.riik.ee/saks/ikomisjon/programme.htm>

State Programme (2000): *Integration in Estonian Society 2000-2007: Executive Summary*. Tallinn. Internet: [www.vm.ee](http://www.vm.ee). Källan finns ej längre tillgänglig på internet.

Statistical Office of Estonia (2003): *Full-time general education 1990, 1995, 1997-1999*. Tallinn. Internet: [www.stat.ee](http://www.stat.ee)

Sulg, Ülle (1998): "The language issue in Estonian society: teaching Estonian in russian-language schools". Presenterat vid det internationella seminariet "Development and government of nation states. The Baltic case: Estonia, Latvia and Lithuania after the declaration of independence." Project Balticum, Faculty of Social Sciences. Oslo, 17-19 december. Konferenspaper.

Sulg, Ülle (2000): *Political regime, education system and minorities in plural societies*. Tartu: University of Tartu, Department of Political Science. MA thesis.

Suslov, Dmitry (2001): "Russian policy in relation to the Russian-speaking minority in the Baltic states", s.59-77 i *Keeping the pot boiling. Students on integration*. EuroUniversity Tallinn. International Relations. Vol. 2/4.

Söderström, Johan (1997): *Estland, ryssarna och den etniska demokratin*. Uppsala: Universitetet i Uppsala, Statsvetenskapliga Institutionen. C-uppsats.

Söderström, Johan (1999): *Nation och identitet i Estland- En jämförande studie av två konsolideringsprocesser*. Uppsala: Universitetet i Uppsala, Statsvetenskapliga Institutionen. D-uppsats.

*The Coalition Agreement of the Reform Party, Pro Patria and Mõõdukad 1999-2002*. Internet: <http://www.gov.ee/en/valitsus/agreement.htm>. Källan ej längre tillgänglig på internet.

The Constitution of the Republic of Estonia 28 /6 1992. Internet: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>

The Education Act 23/3 1992. Internet: [www.ciesin.ee/ESTCG/CULTURE/Education.law.htm](http://www.ciesin.ee/ESTCG/CULTURE/Education.law.htm)

*The Estonian Coalition Party 1994*. Internet: [www.koonderakond.ee](http://www.koonderakond.ee)

The Language Act 21/2 1995. Internet: [www.legaltext.ee](http://www.legaltext.ee)

The Law of Cultural Autonomy of ethnic minorities 12/6 1993. Internet: [www.legaltext.ee](http://www.legaltext.ee)

The World Bank (1993): *Estonia- The Transition to a Market Economy*. Washington D.C.

United Nations Development Programme (1997): *Integrating non-Estonians into Estonian Society: Setting the Course*. Tallinn. Internet: [www.undp.ee](http://www.undp.ee) Källan ej längre tillgänglig på internet.

*United People's Party Programme 1999*. Internet: Källan ej längre tillgänglig på internet.

UNDP (1998): *Project Brief*. Tallinn. Internet: Källan ej längre tillgänglig på internet.

UNDP/Estonia (2000): *Country Review 1993-2000*. Tallinn. Internet: Källan ej längre tillgänglig på internet.

Valge, Jüri (2000): "Role of the Ministry of Education in strengthening the multi-culturalism of Estonia", s.179-180 i *Estonia's integration landscape: from apathy to harmony*. Tallinn. Jaan Tõnissoni Instituut.

Vetik, Raivo (1996): "Construction of ethnic "other" in Estonian media 1988-1996", Tartu, Tartu University. Paper

Vetik, Raivo (1999): *Inter-ethnic relations in Estonia 1988-1998*. Tampere: University of Tampere. Doktorsavhandling.

Vetik, Raivo (2000): "Multiculturalism as a model of democracy". Presenterat vid den fjärde Nord-Balt konferensen. Palermo, 3-10/11. Konferenspaper.

Vetik, Raivo (2001) *Democratic Multiculturalism a new model of national integration*. Mariehamn: The Åland Peace Institute.

---

Intervjuer och föreläsning:

Bakke, Elisabeth m.fl. (2002): *Föreläsning*. 11 oktober.

Ivanov, Sergej (2002): *Intervju med författaren*. 8 maj.

Kallas, Siim (2002): *Intervju med författaren* 8 maj.

Laar, Mart (2002): *Intervju med författaren* 8 maj.

Ojuland, Kristina (2002): *Intervju med författaren*. 8 maj.

Sootla, Erik (2002): *Intervju med författaren*. 3 maj.

Vetik, Raivo (2002): *Intervju med författaren*. 8 maj.

**Bilaga 1:****Mandatfördelningen i 1990-talets nationella val:**

<b>Parti/lista</b>	1992 års val	1995 års val	1999 års val
Isamaa/Pro Patria	29	8	18
Reform Party	-	19	18
Moderates	12	6	17
Coalition Party	17	41	7+7
Centre Party	15	16	28
United People's Party	-	6	6
National Ind. Party	10	-	-
Right-wingers	-	5	-

**Regeringar och partikonstellationer 1990-1999:**

<b>Period</b>	<b>Sep. 1992- Okt. 1994</b>	<b>Okt. 1994- Mars 1995</b>	<b>Mars 1995- Okt. 1995</b>	<b>Okt. 1995- Dec. 1996</b>	<b>Dec. 1996- Mars 1999</b>	<b>Mars 1999-</b>
<b>PM</b>	Mart Laar	Andres Tarand	Tiit Vähi	Tiit Vähi	Mart Siiman	Mart Laar
<b>PMs parti</b>	Isamaa	Moderates	Coalition	Coalition	Coalition	Isamaa
<b>Regerings- partier</b>	I, ERSP, M	I, ERSP, M, RE	Co., Centre	Co.,Re	Co., RU, PP	I,M, Re

National Independence Party (ERSP)

The Rural Union (RU)

Right-wingers (PP)